دكتور فاروق عبد البر

نائب رئيس مجلس الدولة

دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة

الجزء الثاني

١٩٩١

دكتور فاروق عبد البرّ
نائب رئيس مجلس الدولة

دور مجلس الدولة المصرى في حماية الحقوق والحريات العامة

الجزء الثانى

١٩٩١

تمهيد

هذا هو الجزء الثانى من كتابنا « دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة » وهو الجزء الذى يتناول الفترة من عام ١٩٥٥ حتى عام ١٩٧١ ، وعلى وجه أكثر تحديدا ، الفترة الواقعة بين بداية ممارسة المحكمة الادارية العليا لاختصاصها ، فى العام القضائى ١٩٥٦/٥٥ ، وحتى العمل بدستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ .

ولقد حفلت الفترة موضوع هذا الجزء من الكتاب ، بأحداث سياسية واقتصادية واجتماعية خطيرة ، انعكس اثرها على تشكيل مجلس الدولة من ناحية ، وعلى موقف المجلس من قضايا الحقوق والحريات العامة من ناحية أخرى .

فمن حيث التشكيل ، شهدت هذه الفترة حدثا جديدا هاما ، هو أن محكمة عليا ـ هى المحكمة الادارية العليا ـ لها حق التعقيب على أحكام سائر محاكم مجلس الدولة قد نشأت ، وهى بحكم علو درجتها على درجة سواها من المحاكم (محكمة القضاء الادارى ـ المحاكم الادارية ـ المحاكم التأديبية) ، فان الاتجاه الذى تتبناه ـ أيا ما كانت قيمته القانونية ـ هو المؤهل لأن يسود . ان جميع محاكم مجلس الدولة تتقيد عملا بما يصدر من المحكمة الادارية العليا من أحكام ، والا كان مصير أحكامها الالغاء ، ومن هنا كانت خطورة انشاء هذه المحكمة ، وخطورة ماترسيه من مبادىء .

إذن كان طبيعيا أن تكتسب أحكام المحكمة الادارية العليا منذ البداية ، قداسة ليست لأحكام سائر محاكم مجلس الدولة الأخرى ، وان تصبح المرجع القضائى الأساسى الذى يرجع اليه القاضى الادارى عند الفصل فى القضايا المعروضة عليه . وبمرور الزمن غدا نادرا الاستشهاد بأحكام محكمة القضاء الادارى الصادرة فى المرحلة الأولى من قضائها (١٩٤٦ ـ ١٩٥٥) ، خاصة عندما يتعلق الأمر بقضية من قضايا الحريات العامة .

واذا كان البعض ، كما سنرى ، ظل وفيا لمجمل ما أرسته محكمة القضاء الادارى من مبادىء فى موضوع الحقوق والحريات العامة ، فان ذلك لم يدم طويلا ، اذ سادت بعد ذلك مبادىء المحكمة الادارية العليا ،

ربما لمجرد انها المحكمة التى تقف فى أعلى درجات سلم التقاضى أمام مجلس الدولة ، وربما لأن فى التمسك بمبادىء تناقض ما تذهب اليه المحكمة الادارية العليا ضربا من العبث ، مادام ان الأخيرة فى مكنتها الغاء الأحكام التى تخرج على المبادىء التى تنتهى اليها ، وربما لأن الظروف السياسية التى سادت المجتمع وقتذاك كان يمكن أن تجعل من القاضى الادارى – فيما لو تمسك بكل ما سبق أن أرسته محكمة القضاء الادارى من مبادىء – شهيدا ٠

لكل هذه الأسباب أو لبعضها ، كان محتما أن يكون مصير أحكام محكمة القضاء الادارى فى مجال الحقوق والحريات العامة التجاهل ٠ وسنة بعد أخرى طوى النسيان كثيرا من هذه المبادىء ، بما مثّله ذلك من خسارة كبرى لتراث محكمة القضاء الادارى الضخم فى هذا المجال ٠

واذا كان الجزء الأول من كتابنا هذا قد أزاح الغبار عن تراث محكمة القضاء الادارى فى الحقوق والحريات العامة بهدف احياء وتطوير قضاء مجلس الدولة فى هذا الموضوع ، فانه استكمالا لبلوغ هذه الغاية ، كان الجزء الثانى من الكتاب ٠

ان الجزء الثانى يتناول أحكام وفتاوى مجلس الدولة ، فى الفترة من عام ١٩٥٥ حتى عام ١٩٧١ ، انه يتعرض للأحكام والفتاوى التى صدرت عن مجلس الدولة فى الفترة سالفة الذكر ، يجمعها ويحللها وينقدها ، ويقارن بينها وبين مثيلاتها من الأحكام والفتاوى الصادرة عنه فى الفترة التى عالجها الجزء الأول من الكتاب (١٩٤٦ – ١٩٥٥) ، ثم يستخلص من هذه الأحكام وتلك الفتاوى اتجاه مجلس الدولة فى هذه الفترة ٠ كل ذلك بالطبع بعد دراسة العوامل الموضوعية والذاتية التى وجّهت موقف مجلس الدولة فى موضوع الحقوق والحريات العامة فى هذه الفترة ٠

واذا كنا قد سجلنا على أحكام محكمة القضاء الادارى ، فى الفترة التى عالجها الجزء الأول من الكتاب ، دفاعها الباسل عن القانون والحرية والعدالة والتقدم ، فقد لاحظنا على أحكام المحكمة الادارية العليا فى المرحلة التى يعالجها هذا الجزء تراجعا عن تحقيق هذا الهدف ، ونكوصا عن بلوغ تلك الغاية ٠ لذا فانا اذا كنا قد أطلقنا على السنوات من عام ١٩٤٦ حتى ١٩٥٥ فى حياة مجلس الدولة عبارة « سنوات الشموخ » ، فان الصدق مع النفس ومع التاريخ يملى علينا أن نطلق على السنوات من ١٩٥٥ حتى ١٩٧١ عبارة « سنوات الانكسار »٠

والقاضى الادارى وأمامه تجربة محكمة القضاء الادارى وتجربة المحكمة الادارية العليا ، فى مجال الحقوق والحريات العامة ، مدعو لأن يتمثل التجربتين ، ثم يختار الدرب الذى يسلكه فى عمله ، ولا نحسب الا انه سيختار الدرب الأكثر اتفاقا من روح القانون والأكثر تجاوبا مع قيم الحرية والعدالة والتقدم ، باعتبار ان درب الولاء للحقيقة القانونية ولمبادىء الحرية والعدالة والتقدم ، هو الدرب الأولى بالاتباع والأجدر بالتبنى ؛ فضلا عن انه الدرب الذى يتفق مع حركة التاريخ فى اتجاهها الصاعد دوما الى الأمـام ٠

وهذا الجزء من الكتاب ـ كسابقه ـ سوف ينقسم الى بابين :

الأول ـ يتنـاول العـوامل التى وجهت موقف مجلس الدولة ، فى موضوع الحقوق والحريات العامة ، فى الفترة من ١٩٥٥ ـ ١٩٧١ ٠

الثانى ـ يتعرض لموقف مجلس الدولة من الحقوق والحريات العامة فى الفترة من ١٩٥٥ ـ ١٩٧١ ٠

الباب الأول

العوامل التى وجّهت موقف مجلس الدولة المصرى
فى موضـوع الحقـوق والحـريات العـامة
فى الفترة من ١٩٥٥ حتى ١٩٧١

يتناول هذا الباب ثلاثة فصول :

الأول ـ إنهيار مبدأ الفصل بين السلطات ٠

الثانى ـ الهيمنة الفردية على السلطة ومعقباتها ٠

الثالث ـ المستشار السيد على السيد يحول مسار مجلس الدولة الى الاتجـاه المعاكس ٠

الفصل الأول

انهيار مبدأ الفصل بين السلطات

يتضمن هذا الفصل مقدمة تتعرض لمبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته بالحرية ، ثم ينقسم الفصل بعد ذلك الى مبحثين :

الأول ـ غياب السلطة التشريعية أو احتواء السلطة التنفيذية لها ٠

الثانى ـ الاعتداءات المتكررة للسلطة التنفيذية على السلطة القضائية٠

مقدمــــــه :

يعد مبدأ الفصل بين السلطات ، احد الضمانات القانونية للحريات العامــة ٠

ويعنى مبدأ الفصل بين السلطات ، بالمعنى السياسى ، توزيع وظائف الدولة الثلاث ، على سلطات ثلاث ، السلطة التشريعية وتختص باصدار قواعد عامة مجردة هى القوانين ٠ والسلطة التنفيذية وتقوم بتنفيذ القوانين عن طريق القرارات التى تصدرها لائحية كانت أو فردية ٠ والسلطة القضائية وتنفرد بإنزال حكم القانون على ما يعرض عليها من منازعات ٠

والهدف من مبدأ الفصل بين السلطات ، هو عدم تركيز جميع السلطات فى قبضــة شخص واحــد او هيئة واحدة ، ذلك ان السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة ٠ ومنعا لاستبداد القابض على زمام السلطة ، فانه يتعين ان توزع السلطات بين هيئــات مختلفة ، حتى تراقب كل منهــا الأخرى ، وتحول بينها وبين اساءة استعمال سلطتها ٠

وتركيز السلطات جميعها فى يد واحدة ، فضلا عن انه يؤدى غالبا الى الاستبداد ، فان فيه خطرا اكيدا على الحرية ، إذ قد تختفى الحرية عندما يجمع شخص واحد أو هيئة واحدة بين وظيفتى التنفيذ والتشريع ، لأن هناك احتمالا قويا ، لأن يقدم من يتولى الســلطة التنفيذية والســلطة التشريعية معا على اصدار قوانين ظالمة ، وعلى تنفيذها بطريقة تعسفية ٠ ومن هنا يتعين الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ٠

كذلك قد تختفى الحــرية اذا كانت سلطة اصـدار الأحكام القضـائية غير منفصلة عن سلطتى التشريع والتنفيذ ٠ فاذا تم الجمـع بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية ، أى صار القاضى مشرعا ، فان حياة الأفراد وحرياتهم قد تقع أسيرة لتحـكم القاضى وهو يشرع ٠ واذا ما اجتمعت السلطة القضائية والسلطة التنفيذية ، فـان القاضى قـد يهـدر بأحكامه حريات الأفراد كما قد يتحــول الى مستبد عند تنفيذها ٠

خلاصة القول ، ان الحرية يمكن أن تهدر تماما ، اذا جمع شخص واحد أو هيئة واحدة بين السلطات الثلاث ، لذا فانه يتعين توزيعها ، مع قيام التعاون المشترك والرقابة المتبادلة بينها ٠

واذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يعد ضمانا للحرية ، على النحو سالف الذكر ، فكيف طبق هذا المبدأ فى مصر ، فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ؟ وما أثر ذلك على حقوق الأفراد وحرياتهم ؟

الصفحات التالية تجيب عن هذا التساؤل فى مبحثين ، الأول : يتناول علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية . والثانى : يتعرض لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية .

المبحث الأول
غياب السلطة التشريعية
أو احتواء السلطة التنفيذية لها

اذا كانت الشعوب قد تواضعت على أن تضمّن حقوق الأفراد وحرياتهم نصوص الدستور ، رغبة منها فى تحصين هذه الحقوق والحريات من الاعتداءات ، فان الدستور يقتصر على تسجيل أسس هذه الحقوق وتلك الحريات ، لكن التنظيم الذى يوضع لها لا يتم الا بصدور القوانين التى يحيل اليها الدستور ، بل وفى بعض الأحيان ، لا يتم التنظيم الا بصدور اللوائح التى تحيل اليها القوانين .

واذا كانت هناك ميزة للنص على الحقوق والحريات العامة فى الدستور ، فهى الاعتراف بها ، وعدم المنازعة فيها ، وكذلك اتاحة الفرصة لرقابة مدى دستورية القوانين التى تصدر تطبيقا لما يرد فى الدستور من نصوص فى هذا الصدد .

غير أن الميزة سالفة الذكر محدودة الفعالية فى الواقع ؛ ذلك أن النص الدستورى عندما يجيز للسلطة التشريعية أن تنظم الحقوق والحريات ، فان هذه السلطة تستطيع أن تقيد من هذه الحقوق الى الحد الذى يفقدها قيمتها وأهميتها .

اذن لا يكفى للتعرف على الحقوق والحريات العامة فى دولة ما ، الاطلاع على دستورها ، بل يتعين الرجوع كذلك الى القوانين التى تصدر لتنظيم هذه الحقوق والحريات وبيان كيفية ممارستها (١) .

واذا كان القانون الذى ينظم الحقوق والحريات العامة ، هو الذى يحدد مداها وحقيقتها ، فانه لكى يكفل القانون هذه الحقوق وتلك الحريات ، ينبغى أن تكون السلطة التشريعية التى تصدره قوية ومستقلة ، وبمعنى آخر يتعين أن يكون هناك توازن بينها وبين السلطة التنفيذية . أما اذا مارست السلطة التنفيذية وظيفة السلطة التشريعية أو سيطرت عليها ، فان النصوص الدستورية التى تتغنى بالحقوق والحريات سوف تتحول فى الواقع الى نصوص ميتة .

---

(١) د. سعد عصفور ، مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر ، مجلة المحاماة ، السنة ٥٦ ، ص ١٠١ وما بعدها .

إذن فالحفاظ على الحقوق والحريات ، يقتضى الا تمارس السلطة التنفيذية مهام السلطة التشريعية ، والا تسيطر عليها ، والا اهدرت هذه الحقوق وتلك الحريات ٠

واذا كان الأمر كذلك ، فما هو موقف السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية فى مصر ، فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ٠

وضع السلطة التشريعية فى فترة الانتقال ونتائجه :

فى ١٠ من ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، صدر اعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة ورئيس حركة الجيش ، بسقوط دستور سنة ١٩٢٣ ٠ وفى ١٣ من يناير سنة ١٩٥٣ صدر مرسوم بتاليف لجنة من خمسين عضوا ، يمثلون مختلف الاتجاهات والثقافات والأحزاب والطوائف ، لوضع مشروع دستور جديد ٠ وفى ١٧ من يناير سنة ١٩٥٣ صدر اعلان من القائد العام للقوات المسلحة يحدد فترة الانتقال بثلاث سنوات تنتهى فى ١٦ من يناير سنة ١٩٥٦ ، وقد تضمن هذا الاعلان قرارا بحل الأحزاب السياسية ومصادرة جميع اموالها ٠

وفى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ صدر اعلان دستورى يحدد قواعد تنظيم السلطات اثناء فترة الانتقال ، ونص فى المادة الأولى على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة » ٠ ونصت المادة ٨ على أن « يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق اهدافه ، وحق تعيين الوزراء وعزلهم » ٠ ونصت المادة ٩ على أن « يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية » ٠ ونصت المادة ١٠ على أن « يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية » ٠ ونصت المادة ١١ على ان « يتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء ، مؤتمر ينظر فى السياسة العامة للدولة وما يتصل بها من موضوعات ، ويناقش ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير فى وزارته » ٠

ووفقا لهذا الدستور المؤقت ، فقدت السلطة التشريعية وجودها ، وقام مجلس الوزراء بمهمتها فى التشريع ٠ وبمعنى آخر اندمجت السلطة التشريعية فى السلطة التنفيذية ، ومارست الأخيرة وظيفة السلطتين ٠

وضع السلطة التشريعية بعد انتهاء فترة الانتقال :

انتهت فترة الانتقال ، وصدر دستور سنة ١٩٥٦ ، ناصا فى المادة ٦٥

على أن « مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية » • ونصت المادة ١١١ على أن « **لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة •••** » • ونصت المادة ١٣٢ على أن « لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها » • ونصت المادة ١٩٢ على أن « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية • **ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية** » •

وقد صدر القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة فى ١٩٥٦/٦/١١ ، ونص فى المادة ٦ على ان « تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى عنها ايصالات وتحال الطلبات الى الاتحاد القومى فى ميعاد لا يجاوز أربعة وعشرين ساعة من موعد اقفال باب الترشيح » • ونصت المادة ٧ على أن « يقوم الاتحاد القومى بفحص طلبات الترشيح خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اقفال باب الترشيح » • ونصت المادة ٨ على أن « يعد الاتحاد القومى كشفا بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض له عليهم فى كل دائرة انتخابية • ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن ••• » •

ووفقا لما سبق من نصوص ، فان الراغبين فى الترشيح لمجلس الأمة ، يتقدمون بطلباتهم لتحال الى الاتحاد القومى ، الذى تنحصر مهمته فى فحص طلبات الترشيح ، والاعتراض على من يرى عدم صلاحيتهم لتمثيل الأمة ، ثم يعلن أسماء المرشحين الذين لا اعتراض له عليهم فى كل دائرة انتخابية • وقراره فى هذا الصدد نهائى غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن •

أجريت انتخابات مجلس الأمة فى شهر يونيه سنة ١٩٥٧ وبدأ عمله فى ١٩٥٧/٧/٢٢ ، ولم تكد تمضى سبعة أشهر على انتخابه حتى تمت الوحدة بين مصر وسوريا فى فبراير سنة ١٩٥٨ • والغى دستور ١٩٥٦ ، ولم يمض عليه أكثر من عشرين شهرا • كما انقضى مجلس الأمة ولم يكن قد مضى على انتخابه أكثر من سبعة أشهر •

وفى ٥ فبراير سنة ١٩٥٨ اجتمع مجلس النواب السورى فى دمشق ومجلس الأمة المصرى فى القاهرة ، وأقر كل من المجلسين بالاجماع الخطوات التى تمت لقيام الوحدة بين سوريا ومصر والمبادىء التى انعقد الاتفاق عليها بين الجانبين السورى والمصرى ، لتكون أساسا لنظام الحكم • وقد تضمنت هذه المبادىء مبدأ يقضى بأن « يتولى

السلطة التشريعية مجلس يسمى « مجلس الأمة » يحدد أعضاؤه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية · ويشترط أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى » · كما تضمنت مبدأ آخر يقضى بأن « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف القومية ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية · وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » ·

وفى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ أصدر الرئيس جمال عبد الناصر دستورا مؤقتا يبين نظام الحكم فى الجمهورية الجديدة ، على نفس الأسس التى سبق اعلانها يوم ٥ فبراير سنة ١٩٥٨ · فأعاد النص فى المادة ١٣ على أن رئيس الجمهورية هو الذى يختار أعضاء مجلس الأمة · كما نص فى المادة ٧٢ على الاتحاد القومى · وأضاف فى المادة ٣٨ أن لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة ، واذا حل المجلس وجب تشكيل المجلس الجديد ودعوته للانعقاد خلال ستين يوما من تاريخ الحل · ونص فى المادة ٥٠ بأن لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها · وخول فى المادة ٥٣ رئيس الجمهورية أن يصدر أى تشريع أو قرار ، مما يدخل أصلا فى اختصاص مجلس الأمة اذا دعت الضرورة الى اتخاذه فى غياب المجلس ، على أن يعرض عليه فور انعقاده · فاذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثى أعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الاعتراض ·

وقد عين مجلس أمة جديد تم اختياره ليمثل مواطنى البلدين ، واستمر هذا المجلس قرابة أحد عشر شهرا يعمل · وبسبب الانفصال السورى صدر قرار جمهورى فى ٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ بانهاء مهمته ·

وفى ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٢ انشىء الاتحاد الاشتراكى العربى ، ليحل محل الاتحاد القومى ، وليكون السلطة الشعبية التى تقوم بالعمل القيادى التوجيهى وبالرقابة · ويضع رئيس الجمهورية نظامه وقانونه ويحدد تشكيلاته ·

وقد صدر بعد ذلك القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة – المعدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ –

مقررا أن يكون نصف عدد أعضاء المجلس من العمال والفلاحين ، ومشترطا فيمن يرشح لعضوية مجلس الأمة :

١ — .... ٢ — ....

٣ — .... ٤ — ....

٥ — أن يكون عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى ومضت على عضويته هذه مدة سنة على الأقل ،

٦ — الا تكون أملاكه وأمواله قد فرضت عليها الحراسة وفقا لأحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ أو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ،

٧ — ألا يكون ممن حددت ملكيتهم الزراعية وفقا لأحكام قوانين الاصلاح الزراعى ،

٨ — الا يكون ممن طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية فيما يزيد على مبلغ عشرة آلاف جنيه ،

وفى شهر مارس ١٩٦٤ أجريت انتخابات وتم تشكيل مجلس أمة تقرر أن يبدأ عمله فى ١٩٦٤/٣/٢٦ ،

وفى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ أصدر الرئيس عبد الناصر اعلانا دستوريا جديدا ، يتضمن أحكام النظام الدستورى المؤقت ، الذى يعمل به ابتداء من الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ الى حين الانتهاء من وضع الدستور الدائم الذى يتولى مجلس الأمة اعداد مشروعه ثم يطرح فى استفتاء شعبى عام ،

وقد استحدث دستور ١٩٦٤ فى شأن طريقة تشكيل مجلس الأمة حكمين هامين ، أولهما أنه أعطى لرئيس الجمهورية الحق فى أن يعين عددا من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشرة ، وثانيهما أنه اشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس ، على الأقل ، من العمال والفلاحين وهو ما سبق أن قرره القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة ،

وفى يناير سنة ١٩٦٩ صدر اعلان دستورى ، بتعديل الدستور المؤقت ، باضافة نص تنقضى به العضوية فى مجلس الأمة اذا فقد

العضو صفة العضو العامل فى الاتحاد الاشتراكى . وبيّن الاعلان الدستورى ان هذا الفصل امر يختص به التنظيم السياسى وحده وانه صاحب الولاية الكاملة فيه .

ومما سبق يمكن القول ، بأنه منذ قيام حركة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وحتى العمل بدستور ١٩٥٦ ، فقدت السلطة التشريعية وجودها ، ومارس مجلس الوزراء وظيفتها فى التشريع .

وظل مجلس الوزراء يمارس السلطة التشريعية حتى انتخب مجلس امة فى يونية سنة ١٩٥٧ استمر يباشر مهامه الى أن تمت الوحدة بين مصر وسوريا فى فبراير سنة ١٩٥٨ . أى أن هذا المجلس مارس اختصاصه حوالى سبعة أشهر لا غير .

واذا تبينا أن من حق رئيس الجمهورية فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ حل مجلس الأمة ، وان الاتحاد القومى الذى يبين طريقة تكوينه قرار من رئيس الجمهورية ، هو الذى يرشح أعضاء مجلس الأمة ، لأدركنا أى سلطان كان للسلطة التنفيذية على أعضاء مجلس الأمة . أى انه حتى فى السبعة أشهر التى وجد فيها مجلس الأمة لا يمكن الا أن نقول ان تشكيله تم برضاء السلطة التنفيذية وانه مارس اختصاصاته فى ضوء توجيهاتها .

وبعد الوحدة بين مصر وسوريا ، صدر قرار من رئيس الجمهورية بتعيين اعضاء مجلس امة ، استمر يعمل قرابة أحد عشر شهرا ، ثم تعطل بعد انفصال سوريا عن مصر . ولم يفترق مجلس الأمة لدولة الوحدة بالطبع عن سلفه ، من حيث خضوعه للسلطة التنفيذية ، بحكم تعيينها المباشر لأعضائه .

وقد شُكّل مجلس أمة جديد وبدأ عمله فى ٢٦ من مارس سنة ١٩٦٤ ، فى ظل نصوص تشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الأمة هذا ، أن يكون عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى ، الذى يضع رئيس الجمهورية نظامه وقانونه ويرسم تشكيلاته . واذا فقد العضو صفة العضو العامل فيه انقضت عضويته فى مجلس الأمة . وفى ظل نصوص تعطى لرئيس الجمهورية الحق فى حل هذا المجلس . أى أن ولوج المواطن باب مجلس الأمة واحتفاظه بمقعد العضوية فيه ، كان يتوقف ـ فى الحقيقة ـ على ارادة رئيس الجمهوريا وليس على الارادة العامة للناخبين .

اذن ففى الفترة الممتدة من قيام الثورة حتى العمل بدستور ١٩٧١ لم يكن هناك فى الحقيقة مجلس تشريعى يستطيع ان يمارس سلطاته بحرية ، اما لعدم وجوده ماديا ، أو لوجوده من الناحية الشكلية ليس الا ٠

فحتى فى الفترة التى كان ينتخب فيها مجلس الأمة لم يكن يمارس فيها دوره كما ينبغى ، أولا لأن خيوط تشكيله واستمراره فى أداء مهمته لم تكن فى يد الارادة العـامة للناخبين ، بقـدر ما كانت فى يد السلطة التنفيذية ٠ ثانيا ، لأن سيطرة السلطة التنفيذية عليه كانت محتمة بحكم عوامل عديدة تتمثل فى تقييد حق الانتخاب وحق الترشيح ، والسماح للحكومة بتعيين عدد من أعضاء المجلس ٠ وتخصيص نسبة معينة من مقـاعد المجلس لطـوائف معينة ٠ واجازة الجمع بين عضوية المجلس وبين الوظيفة(١) ٠

ففيما يتعلق بتقييد حق الانتخـاب عمد المشرع الى حرمان طوائف من المواطنين من حـق الانتخاب ، بهدف مصادرة الرأى السياسى الحـر أو المعـارض ٠ فالقـانون رقم ٧٣ لسـنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقـوق السياسية ، حـرم من مباشرتها « المحرومون من الحقـوق السياسية أو المدنية » ٠ وجاء القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ بوقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسـبة لبعض الأشخاص ، وأوجب وقف مباشرة هـذه الحقـوق لمدة عشر سنوات بالنسبة لمن صدرت ضدهم قرارات تحفظ ادارى من مجلس قيادة الثورة فى ١٩٥٦/٦/٢٢ ، أو اتخذت ضدهم بعض التدابير بمقتضى قانون الأحكام العرفية أو الطوارىء ، خلال الفترة من ١٩٥٦/٦/٢٣ ، حتى صدور ذلك القانون ، أو حددت ملكيتهم الزراعية ، استنادا الى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ أو القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ ، مع جواز الاستثناء من هذا الوقف بقرار من رئيس الجمهورية ٠

والتوسع فى الطوائف التى تحـرم من حق الانتخاب ، امر يتنـافى مع الديموقراطية الصحيحة ، لأن الأصل أن يتقرر حق الانتخاب لكل مواطن حتى يشارك اكبر عدد ممكن من أفراد الشعب فى اقامة النظام السياسى ٠

اما عن الحرمان من حق الترشيح ، كوسيلة من وسائل التأثير على تكوين المجلس النيابى ، فيبين ذلك من قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة

---

(١) د. سعد عصفور ، مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر ، مجلة المحاماة ، السنة ٥٦ ، ص ١٠١ وما بعدها ٠

١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ ، الذى حرم من حق الترشيح لعضوية المجلس من فرضت عليهم الحراسة · أو حددت ملكيتهم الزراعية ، أو طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية فيما يزيد على مبلغ عشرة آلاف جنيه ·

كذلك فان تعيين رئيس الجمهورية لعدد من أعضاء مجلس الشعب (م ٤٩ من دستور سنة ١٩٦٤) ، يناقض المبدأ الديموقراطى ، الذى يقضى بأن يتم تشكيل المجلس النيابى بكامله عن طريق الانتخاب ، ذلك ان عضو مجلس الشعب يستمد قوته من انتخاب الشعب له ، اذ يساعده ذلك بلا شك على أن يؤدى دوره الرقابى على أعمال الحكومة دون خوف أو وجل · أما العضو المعين من قبل الحكومة والمدين لها بمركزه ، فسيكون حريصا على ارضائها ومجاملتها ، ولو على حساب المصلحة العامة · ان تعيين الحكومة لعدد من اعضاء مجلس الشعب ، هدفه ايجاد ركائز لها داخل المجلس ، ان هذا التعيين يجعل ولاءهم لها ودفاعهم عنها وقت الحاجة أمرا مضمونا بلا جدال ·

وغير مقبول الادعاء بأن التعيين يسمح باستكمال الخبرات فى المجلس ، ذلك ان ارادة الناخبين وحدها هى التى يجب أن يعوّل عليها فى اختيار اعضاء المجلس · ان القول بتقديم الخبرة على ارادة الناخبين يؤدى الى القول بأفضلية تعيين المجلس بكامله ، وهو أمر غير متصور ولا معقول ·

كذلك فان مبدأ تخصيص نسبة ٥٠٪ على الأقل من مقاعد المجلس للعمال والفلاحين مبدأ يتعارض مع الديموقراطية التى توجب أن يكون من حق أى مرشح مستوف لشروط الترشيح ان يتقدم للانتخاب بغض النظر عن مهنته أو عمله ، وان يكون من حق أى فرد مستوف لشروط الناخب ان يعطى صوته لأى مرشح بغض النظر عن مهنته أو عمله · هذا فضلا عن أنه مبدأ يهدف الى استمالة طوائف معينة بغرض احكام السيطرة على نظام الحكم · وأخيرا فان التجربة اثبتت أن كثيرا من اصحاب المصالح اقحموا أنفسهم بلا حق ضمن طوائف العمال والفلاحين ·

واذا كان البعض(١) يؤيد هذا النظام بحجج منها ان تخصيص النسبة سالفة الذكر يتفق مع اغلبية الفلاحين والعمال العددية فى المجتمع ، وان هذا

---

(١) د· مصطفى أبو زيد فهمى ، فى الحرية والاشتراكية والوحدة ، طبعة ١٩٦٦ ، ص ٣٠٦ — ٣٠٧ ·

يمثل تعويضا للعمال والفلاحين عن الحرمان الذى لاقوه من قبل فى مجال المشاركة السياسية ، وان على الثورة أن تهتم بأصحاب المصلحة الحقيقية فيها ، فان هذه الدعاوى كلها لا تقوم على أساس سليم . فلو كان المناط فى تكوين مجلس الشعب هو النسبة العددية لكل طائفة من طوائف الشعب ، لتعين تمثيل كل طائفة بحسب عددها . واذا كانت هناك طوائف أخرى غير العمال والفلاحين ، فلماذا لا يرجع الى النسبة العددية لكل طائفة منها . كذلك فانه اذا كانت الدولة قد كفلت لكل مواطن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ، واذابت الفوارق بين الطبقات ، فانه لا يحق لها بعد ذلك أن تميز فى مجال التمثيل السياسى بين طائفة وأخرى ، والا أخلت بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص . أما القول باهتمام الثورة بأصحاب المصالح الحقيقية فيها ، فالقصد منه اجتذاب الطبقات الاكثر عددا والأسلس قيادا للمشاركة فى الحكم بهدف عزل القوى السياسية الأخرى الأكثر وعيا والأقدر على المعارضة من ساحة العمل العام ليخلو للثورة الميدان فتعمل ما تريد .

كذلك فان السماح بالجمع بين عضوية المجلس النيابى وبين الوظيفة ، يمكّن الحكومة من خلال هؤلاء الأعضاء الموظفين من السيطرة على المجلس . فالمادة ٩٧ من دستور ١٩٦٤ عندما تنص على انه « لا يجوز لأى عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يعين فى مؤسسة أو شركة أثناء مدة عضويته الا فى الأحوال التى يحددها القانون » فانها تجيز الجمع بين العضوية والوظيفة اذا كان العضو موظفا قبل أن يصير نائبا . كما تجيز لعضو المجلس التعيين فى مؤسسة او شركة فى الأحوال التى يحددها القانون . وهذا التعيين يشل فاعلية هؤلاء الأعضاء ؛ ذلك ان الوظيفة الرقابية لأعضاء البرلمان على أعمال الحكومة تقتضى من هؤلاء الأعضاء ان يكونوا متحررين من اى تأثير ، يحول بينهم وبين مباشرة هذه الرقابة ، او يقف حائلا بينهم وبين نقد الحكومة او سحب الثقة منها . وعضو البرلمان الذى يعلم انه سوف يعود الى وظيفته بعد انتهاء عضويته فى البرلمان ، يحرص على عدم اتخاذ مواقف من الحكومة قد تعرض يوما مستقبله الوظيفى للخطر ، بل وقد يسعى الى مساندة الحكومة ، بالحق او بالباطل ، حتى ينال بركاتها بعد عودته الى الوظيفة .

لكل هذه الأسباب ، فان البرلمان لم يكن يمارس دورا رقابيا حقيقيا على السلطة التنفيذية ، وبدلا من ان يتصدى لرقابة تصرفاتها تحول الى مبرر لها . ونتيجة لذلك فان أغلب القرارات المصيرية والهامة فى حياة مصر تم اتخاذها فى غيبة البرلمان او فى غياب المشاركة الفعالة من جانبه ، حيث كانت تقوم باتخاذ هذه القرارات مجموعة محدودة

مكونة من عبد الناصر وعدد من اقرب معاونيه(١) . وبعبارة أخرى فان البرلمانات فى العهد الناصرى ، كانت عبارة عن تجمع لعدد من النواب ، الذين يتم اختيارهم بعناية من قبل النظام ، من أجل الحصول على موافقتهم على القرارات التى تصدرها الحكومة ، بهدف اكسابها صفة الالزام القانونى (٢) . اى اقتصرت وظيفة البرلمان ، فى اغلب الأحيان ، على اضفاء الشكل القانونى على ما تريده القيادة السياسية من سياسات وقرارات(٣) .

واذا كانت السلطة التنفيذية على النحو سالف الذكر ، قد مارست اختصاصات السلطة التشريعية فترة ، كما كان لها السيطرة على مجلس الأمة فى حالة وجوده ، بحكم العوامل التى فصلناها سلفا ، فقد كان طبيعيا أن تبقى الحكومة على قوانين قائمة تهدر الحقوق والحريات ، وأن تصدر أخرى غيرها لها ذات الهدف ، كما كان سهلا عليها ان تمرّر كافة ما تريده من قوانين مقيدة للحقوق والحريات من مجلس الأمة .

ان الحفاظ على قوانين مقيدة لحريات الناس ، وسن المزيد منها ، من شأنه ان يطلق يد السلطة التنفيذية فى التصرف فى أمور الوطن والناس كما تهوى وكما تشاء ؛ ذلك ان حرية السلطة التنفيذية فى التصرف تتناسب تناسبا عكسيا مع حريات الناس . فكلما تعاظمت حريات الناس كلما تقلصت حرية السلطة التنفيذية ، وكلما انحسرت حريات الناس كلما اتسعت حرية السلطة التنفيذية .

من اجل هذا ابقت الحكومة فى العمل على قوانين مثل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات العامة والمظاهرات (٤) ، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر الذى يحظر التجمهر من خمسة أشخاص على الأقل ويعاقب المتجمهرين بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور او بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها . وحيث تتوافر ظروف معينة ينص القانون على عقاب المتجمهرين بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيها كما يجيز ابلاغ مدة الحبس الى ثلاث سنوات . كما ابقت كذلك على قانون الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ الذى

(١،٢،٣) اكرام بدر الدين ، تطور المؤسسات السياسية (البرلمان والوزارة) ، تجربة الديموقراطية فى مصر (٧٠ — ١٩٨١) ، ص ٨٥ ، ٨٦ ، ٩٢ .

(٤) انظر تفصيلا لذلك القانون : الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٣٢٨ وما بعدها .

يعد امتدادا لقانون الأحكام العرفية رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٣ (١) ، رغم شذوذ ورجعية هذه القوانين والمناداة المستمرة بالغائها ، او على الأقل تعديلها بما يتناسب مع ظروف تطور المجتمع وضرورة حماية حقوق الانسان المصرى وحرياته .

ولم يقف الأمر عند حد ابقاء السلطة التنفيذية على قوانين شاذة كالقوانين سالفة الذكر ، بل انها أصدرت قوانين اخرى اغتالت بها حقوق وحريات الأفراد ، منها على سبيل المثال العديد من القوانين التى صدرت لتحظر على الأفراد حق التقاضى ، والتى سيرد ذكرها تفصيلا فيما بعد(٢) .

اثر غياب السلطة التشريعية ، او احتواء السلطة التنفيذية لها ، على عمل قاضى الحقوق والحريات :

اذا كانت السلطة التنفيذية - على الوجه المفصل سلفا - قد مارست اختصاصات السلطة التشريعية ، اما بطريقة مباشرة كما كان الحال فى فترة الانتقال ، أو بطريقة غير مباشرة عندما كانت تستطيع أن تملى على السلطة التشريعية ما تراه من قوانين ، فقد كان طبيعيا ان يؤثر ذلك فى عمل القاضى عموما ، وقاضى الحقوق والحريات العامة على وجه الخصوص .

ان السلطة التنفيذية كانت تملك بما لها من سلطة تشريعية ، أو بما لها من تأثير قوى على السلطة التشريعية ، أن تصدر ما تشاء من قوانين تقيد بها حقوق الناس وحرياتهم . واذا كان قاضى الحقوق والحريات العامة ، منوطا به تطبيق هذه القوانين ، فى المنازعات التى تقوم بين السلطة التنفيذية وبين الأفراد ، فان ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التشريعية أو احتواء السلطة التنفيذية السلطة التشريعية يؤثر حتما على عمل القاضى ، الذى عليه أن يطبق القوانين المقيدة للحريات أيا كان رأيه فيها .

على انه وان كان قاضى الحقوق والحريات العامة ، ملزما باعمال أحكام القوانين التى تقيد حريات المواطنين ، الا أن له هامشا من الحرية يمكن أن يعيد به - والى حد ما - التوازن بين القيود الواردة فى هذه القوانين وبين حريات الناس . فله اذا رأى عدم دستورية هذه القوانين ان

---

(١) انظر تفصيلا لذلك القانون : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٧٢ وما بعدها .

(٢) انظر تفصيل هذه القوانين : ص ٩٧ - ٩٩ من هذا الجزء .

يستبعدها من التطبيق(١) ، كما أن له ان يفسر نصوص هذه القوانين ـ اذا ما كانت النصـوص حمّالة اوجـه ـ التفســير الذى يؤكد حريات الناس ويعززها • غير انه قد يعطل من اتخاذ القاضى مثل هذا الموقف ، ان السلطة التنفيذية لا تقف عند حد ممارسة اختصاصات السلطة التشريعية أو ممارسة تأثير قوى على هذه السلطة ، بل ان ضغطها قد يمتد الى حرم السلطة القضائية ذاتها ـ كما سنرى فيما بعد ـ الى الحد الذى قد يفضل معه القاضى أن يسلك الطريق الذى يجنبه المتاعب مع هذه السلطة من جهة ، ويحقق له السلامة والأمان من جهة أخرى • ان القاضى فى مثل هذه الظروف قد يكتفى بتفسير نصوص القوانين المقيدة للحرية تفسيرا حرفيا أو ظاهريا ، مؤثرا عدم النفاذ الى روحها • واذا دفع أمامه بعدم دستورية قانون ما ، فانه قد يشحذ كافة أسلحته القانونية ، لاثبات أن هذا القانون لا يتعارض مع نصوص الدســتور •

---

(١) كان ذلك قبل صدور القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ فى شأن انشاء المحكمة العليا ، أما بعد صدور هذا القانون فقد أصبحت رقابة دستورية القوانين من أختصاص هذه المحكمــة •

المبحث الثانى

الاعتداءات المتكررة للسلطة التنفيذية على السلطة القضائية

اذا كانت السلطة التنفيذية قد مارست وظيفة السلطة التشريعية فى فترة ما ، وهيمنت على هذه السلطة فى فترات اخرى ، فان هذه السلطة كذلك ، أتت من التصرفات ما يمثل اعتداء صارخا على السلطة القضائية .

لقد مارست السلطة التنفيذية اعتداءاتها على رجال السلطة القضائية تاره ، وعلى اختصاصات هذه السلطة تارة أخرى ، فى محاولة منها لاحتواء هذه السلطة ، لتحكم السيطرة على السلطتين التشريعية والقضائية معا .

وسوف نتناول مظاهر هذا الاعتداء فى أربعة مطالب هى :

المطلب الأول ـ الاعتداء على عبد الرزاق السنهورى عام ١٩٥٤ .

المطلب الثانى ـ الاعتداء على مجلس الدولة عام ١٩٥٥ .

المطلب الثالث ـ الاعتداء على كافة الهيئات القضائية عام ١٩٦٩ .

المطلب الرابع ـ سلب بعض اختصاصات السلطة القضائية ، واسناد ولاية القاضى الطبيعى فى نظر بعض المنازعات الى محاكم خاصة .

المطلـب الأول

الاعتداء على عبد الرزاق السنهورى عام ١٩٥٤

مقـــدمه :

عقب صدور قرارات ٢٥ مارس ســنة ١٩٥٤ ، التى استهدفت اثــارة الجماهير باعلانها انهــاء الثورة ، وعودة الأحــزاب القديمة بصــورتها الســابقة ، والعودة بالبلاد الى ما كانت عليه (١) ، انطلقت المظاهرات تغمر شــوارع القاهرة ، وتســد طرقاتها ، مرددة الهتافات بســقوط الأحــزاب والرجعية والديموقراطية والحريات والنقابات المهنية ، وتهتف بحياة الثورة ومجلس قيادتها . واستمرت المظــاهرات التى بدأت فى ٢٧ مارس يومى ٢٨ و ٢٩ مارس ، وهى تردد هتافاتها العدائيــة لقــرارات ٢٥ مارس ، وتطوف بدار البرلمان ومجلس الوزراء والقصر الجمهورى بميدان عابدين . فى هذا الجو المحموم اعتدى على السنهورى فى مجلس الدولة ، وكاد أن يقتل لولا أن العناية الالهية تداركته .

فما هى وقائع هذا الاعتداء ونتيجة التحقيق فيه ؟ وما هى اسباب الاعتداء على السنهورى ؟ وما راى وكيل مجلس الدولة وقتذاك فى هــذا الاعتداء ؟ وما هو رد فعل مجلس الدولة ووكيله ازاء هذا الاعتداء ؟ ومن الذى يقف وراء هذا الاعتداء ؟ وما هى النتائج التى ترتبت عليه ؟

هذه الصفحة والصفحات التالية تجيب عن كل هذه الأسئلة .

سيناريو أحــداث الاعتداء ونتيجة التحقيق فيه :

فى ظهيرة يوم الأحــد ٢٨ من مارس سنة ١٩٥٤ ، اتصلت سكرتارية مجلس الدولــة بجــريدة الأخبــــار ، وأملــت على ســكرتير التحـــرير الخبر التالى :

« طلب الدكتور عبد الرزاق السنهورى رئيس مجلس الدولة من الاستاذ محمــود لطفى السكرتير العام لمجلس الدولة ، ابلاغ الســادة المستشارين أعضاء الجمعية العمومية للمجلس ، ضرورة حضورهم جلســة الجمعية العمومية التى ستعقد فى الساعة الثانية عشرة من ظهر غد « الاثنين » ، لتنظر فى مســالة هامة » .

---

(١) انظر قرارات ٢٥ مارس تفصيلا : ص ١٢٢ من هذا الجزء .

ونشرت الأخبار هذا الخبر فى الصفحة الخامسة من عدد يوم الاثنين ٢٩ من مارس سنة ١٩٥٤ ·

وفى ساعة مبكرة من صباح ١٩٥٤/٣/٢٩ ، اتصل السنهورى بالأخبار ، وقال : ان الحكومة فهمت من الخبر ان النية متجهة الى اصدار قرارات ضدها ، وان هذا غير صحيح · واضاف : انه لم يكلف احدا باملاء هذا الخبر الى « الأخبار » ، وانه لابد أن يكون قد املى من بعض اشخاص من داخل المجلس ممن يتآمرون عليه ·

ويقول السنهورى فى محضر تحقيق النيابة عن الحادث (١) : ان الدكتور حسن بغدادى اتصل به تليفونيا حوالى الساعة الحادية عشرة والنصف صباح يوم ٢٩ مارس ، وسأله عما نشر فى جريدة الأخبار ، فأظهر له ارتياحه لهذا السؤال ، لأنه اتاح له فرصة توضيح الحقيقة للمسئولين ، وافضى له بالغرض من الاجتماع وهو اجراء حركة ترقيات ، وأضاف انه يستحسن ان يقوم الدكتور حسن بتبليغ من يراه من المسئولين عن حقيقة الأمر ، فأجاب ان البكباشى جمال عبد الناصر بجانبه وهو يتحدث بالتليفون ، فطلب منه أن يحدثه جمال عبد الناصر واعاد له ما ذكره للدكتور بغدادى · وعلم على هذا الوجه بحقيقة اجتماع الجمعية العمومية ، وانتهى الحديث التليفونى ·

ولما بلغ السنهورى أن جموعا معادية فى طريقها الى مجلس الدولة ، اخبر جمال عبد الناصر بذلك تليفونيا قبل وصول هذه الجموع بنحو ساعة ، طالبا منه ، وكان وزيرا للداخلية ، اتخاذ التدابير الكفيلة بمنع وقوع اعتداء متوقع ، فلقى من عدم مبالاته بالأمر ما يستلفت النظر (٢) ·

ويكمل السنهورى واقعة الاعتداء عليه فيقول : ان اول مصدر علم منه بخبر المظاهره ، ضابط عرف فيما بعد انه الصاغ حسين عرفه ، وكيل البوليس الحربى · فقد دخل غرفته فى الساعة الثانية عشرة والربع ، وقد ارتسمت على وجهه علائم غير طبيعية من الانزعاج ، وقال : ان هناك مظاهرة عدائية قادمة الى مجلس الدولة ، وقد اتيت لاخطرك بها · ولو كان قد قال لى ان المتظاهرين ينادون : الموت للسنهورى ـ الموت

---

(١) عبد الفتاح حسن ، السنهورى يتكلم ، جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٩/١٧ ·

(٢) عبد الفتاح حسن ، سليمان حافظ يتكلم من القبر ، جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٩/٢٢ ·

للخائن ـ نريد راس السنهورى ، وهو ما كان يعرفه ، لأيقنت تماما انى سوف لا اواجه مظاهرة من الشجاعة البقاء لمواجهتها ، بل سأواجه عصابة من السفاكين ، من التهور البقاء اعزل لملاقاتها ، ولكنت على وجه اليقين دبرت الأمر على وجه آخر . وأخبره الضابط المذكور ان رأيه ازاء هذا أن يبقى فى مكتبه حتى يصل المتظاهرون ، وعندئذ يخرج اليهم ، ويتحدث بحقيقة الأمر فينصرفون . واضاف حسين عرفه : انى علمت ان المتظاهرين اذا حضروا الى المجلس ولم يجدوك فيه فسيتتبعونك فى كل مكان ، حتى فى المنزل ، فمن الأفضل البقاء فى المكتب لملاقاتهم .

ويضيف السنهورى : انه فى نحو الساعة الواحدة بعد الظهر أدركت المظاهرة المجلس ، وعلم ان الضابط حسين عرفه أمر بفتح الباب الخارجى للمجلس وكان مقفلا ، وقاده هذا الضابط بيده الى خارج الغرفة ، وما كاد يخطو خطوة نحو السلم حتى شعر بأن بعض المتظاهرين يجذبه من الخلف ، وان آخرين يدفعونه الى الامام ، وذلك كله قبل أن يصل الى المكان الذى كان يستطيع أن يخاطب فيه المتظاهرين .

ويستطرد السنهورى قائلا : فى هذه اللحظة ، علمت ان الأمر ليس أمر مظاهرة اخاطب فيها المتظاهرين ، بل أمر اعتداء مبيت ، وما لبث المتظاهرون ان دفعونى دفعا الى الحديقة وتوالى الاعتداء على راسى وكنت ادفعه بيدى فجرحت الراس واليدان ورأيت أحد المتظاهرين ومعه حديدة طويلة يصوبها الى عينى .

ويقول وكيل النيابة الذى حقق الاعتداء على السنهورى (الاستاذ برهان العبد) : انه ثبت من التحقيق ان احد المتظاهرين حمل قضيبا من الحديد وأراد أن يضرب به الدكتور السنهورى فى راسه ، وتقدم المستشار المرحوم محمد عبد الخبير وتلقى الضربة على ذراعه منقذا السنهورى من الموت المحقق . وأصيب السنهورى بكسر فى ذراعه ، وكدمات متعددة فى جسمه ، ولولا ان سكرتيره رمى نفسه فوقه لقضى عليه تماما (١) .

ويكمل الدكتور وحيد رافت وقائع الحادث فيقول (٢) : رايت بعينى

---

(١) برهان العبد ، كيف نجا السنهورى من الموت ، جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٨/٢٨ .

(٢) د. وحيد رافت ، حول المؤامرة على السنهورى ومجلس الدولة عام ١٩٥٤ ، جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٨ .

فى اليـوم التالى للاعتـداء ما حـل بغرفة رئيس المجلس من تخريب ٠ وشاهدت آثار الطلقات النارية فى السقف ، وعشرات الملفات ومئات الأوراق والمذكرات القضائية مبعثرة فى كل مكان ، تملأ ارض الغرفة الخالية ٠

ويقول السنهورى : انه سمع اشاعات كثيرة ان ممن اعتدوا عليـه فى المجلس صولين مرتديين ملابس بلدية ، ولعـل الذى أخبرنى بهـذه الاشـاعه هو الأسـتاذ محمود لطفى السكرتير العـام للمجلس ٠ ويستطرد قائلا : ان مما سمعه ايضـا من الاشـاعات ان الصـاغ صـلاح سـالم لمـا خرج الى المتظاهرين ليقول لهم : كيف تعتدون على السنهورى وهو ليس بخائن ؟ قالوا له : ولمـاذا اذن ارسلتمونا اليه للاعتداء عليه ؟ ٠ ويذكر السنهورى ان الذى أخبره بهذه الاشاعة هو سكرتيره السيد عبد الرحيم (١) ٠

واستطاع السنهورى بعد الاعتـداء عليه بوقت غير قصـير الاتصـال بالبكباشى جمـال عبد الناصر وقال له : ان عنده متظاهرين يريدون قتله ، فأجـابه بأن الأعصـاب متوتره ، فطلب منـه ان يحضر بنفسـه ، وكـرر هذا الطلب فرد عليـه بأنـه سيحضر ، وبقى نصف سـاعة ، حتى حضـر صلاح سالم (٢) ، واصطحب السنهورى معه الى المستشفى ٠

وقد ذهب عبد الناصر لزيارة السنهورى فى المستشفى ، لكن الأخـير رفض مقابلته ٠

ولم يعـد السنهورى بعد هـذا الحادث الى مجلس الدولة ، حيث اصـدر مجلس قيادة الثورة ، فى ١٩٥٤/٤/١٥ ، قرارا بحرمان الوزراء الحزبيين السابقين — ومنهم السنهورى — من كافة الحقوق السياسية ومن تولى الوظائف العامة ٠

هذه رواية السنهورى عن الحادث ٠ اما حسين عرفه فيروى القصـة بطريقة اخرى فيقول : (٣) انه ذهب الى مجلس الدولة فى ملابس مدنية ، ليحاول اقناع السنهورى بفض الاجتماع تحاشيا للمظاهرات العمالية التى هى فى الحقيقة جنـود من البوليس الحربى يلبسـون ثيابا مدنيه مع بعض اعضاء هيئة التحـرير ، ولمـا رفض السنهورى مقابلته ارسـل مندوبا من

(١،٢) رواية السنهورى فى محضر تحقيق النيابة العامة ٠

(٣) اعترافات حسين عرفه ، روزاليوسف فى ١٩٧٦/٤/٤ ، احمد حمروش ، قصـة ثورة ٢٣ يوليو ، الجزء الثانى ، دار الموقف العربى ، ص ١٧٧ ٠

البوليس لابراهيم الطحاوى واحمد طعيمه فوصلت المظاهرات الى مجلس الدولة وهى تهتف « الموت للخـونة » • ولمـا طلب السنهورى منـدوبين من المتظاهرين لمقابلته فتحت ابواب المجلس واندفع الناس الى السنهورى واعضـاء المجلس وانهالوا عليهم ضربا • وتظاهر حسـين عرفه بأنه يمنعهم من ذلك ثم قـام باطلاق طلقتين فى السقف وأشـار باخراجهـم من مبنى المجلس فخرجـوا •

ويمكن مما سبق من وقائع أن نستخلص عدة امور :

الأول — صحة رواية السنهورى • فلقـد حرص الرجل على التفرقة بين الوقائع التى عاشها هو ورواها على انهـا حقائق ، وبين الاشـاعات التى سمعها من غيره • فيروى حادثة دخـول حسين عرفه عليـه مكتبـه وما ذكره له على انه حقيقة ، فى حين يروى عمن اعتـدى عليـه وما قاله المتظـاهرون لصـلاح سـالم على انه اشـاعات من سـكرتير عام المجلس وسكرتيره الخاص ، الأمر الذى يؤكـد صحة روايته ، خاصة وانه ليس ثمـة مصلحة للسنهورى فى قول غير الحقيقة •

الثانى — ان ما رواه السنهورى عما قاله له حسـين عرفـه ، يؤكـد ان هناك مؤامرة مدبرة للاعتداء على السنهورى • انـه كان فى امكان حسين عرفه أن ينصـح السنهورى بالإنصراف من المجلس قبل ان تدركه المظاهرات ، فيمنع عقـد اجتمـاع الجمعية العمومية من جهـة وينقـذ السنهورى من جهـة أخـرى ، لكنه نصحه بالبقاء فى مكتبه ولا ينصرف والا سيتتبعه المتظاهرون فى كل مكان حتى فى المنزل • اذن فقد كان حسين عرفه حريصـا على بقاء السنهورى فى مجلس الدولة وعـدم الخـروج منـه • ثم ينصحه بالخروج الى المتظاهرين بل ويقـوده بيده الى خـارج غرفته ، ليعتدى عليـه المتظاهرون • اذن فأمر الاعتـداء على السنهورى كان بالتأكيـد مدبرا •

الثالث — ان ما رواه حسين عرفه من رفض السنهورى مقابلته ، ومن انه لم يأمر بفتح ابواب المجلس للمتظاهرين ، قول لا يمكن الأخـذ بـه ، لأنه بالتاكيد قاله فى محـاولة للتخلص من المسئولية • انه كان فى امكان حسـين عرفـه اذا ما أراد ، أن يمنـع وقـوع هـذا الاعتـداء بمخاطبـة المتظاهرين وافهامهم الحقيقة ، لكن الخطة كانت مدبرة وشـاء لهـا حسين عرفه ومن هم وراءه أن تصل الى نهايتها لتحقيق النتائج المستهدفة منها •



اما عن التحقيق فى قضية الاعتداء على السنهورى ، فقد انكر حسين عرفة بطبيعة الحال أمام النيابة ما نسبه اليه السنهورى ، ونفى انه أمر بفتح الباب الخارجى لمجلس الدولة · وعندما سئل البكباشى أحمد انور مدير البوليس الحربى ، نفى عن حسين عرفه ما ذكره السنهورى ، وقال : ان حسين عرفه قد أدى واجبه وانه عرض حياته للخطر (١) ·

اما الأستاذ برهان العبد (٢) وكيل النيابة الذى حقق القضية فيقول : انه قصد منزل السنهورى مساء الحادث لأخذ معلوماته فى التحقيق ، وكان لديه وقتذاك الاستاذ السيد على السيد · ولقد رفض السنهورى أول الأمر الادلاء بأقواله فى التحقيق ، وردد أقوالا عن مسئولية رئيس الوزراء الفعلى (جمال عبد الناصر) لا رئيس الوزراء الصورى (محمد نجيب) عن الحادث · ولكنه بعد أن اطلع على جميع أوراق التحقيق ، واطمأن الى حسن سيره ، وافق على الادلاء بأقواله ، ووقع عليها بعد ذلك ، وهى أقوال تشير بصراحة تامة وتوجه اصبع الاتهام الى بعض المسئولين ·

ويستطرد قائلا : انه كمحقق للقضية ومترافع فيها ، يوضح ان الحادث قد خطط له ودبر ليولد مجهولا ، ولكن كان للنيابة فضل اكتشاف العديد من الجناة الذين قدموا للمحاكمة بفضل السرية التى فرضناها على التحقيق من أول لحظة لقاء ما شعرنا به من محاولات للعبث والتضليل بغية تجهيل الحادث وعدم الكشف عن مرتكبيه ، حتى لقد وصل الأمر وقتها الى وضع المحققين جميعا تحت الرقابة ، كما روقبت تليفوناتهم بالمكاتب والمنازل ·

ويمضى فيقول : بذل مدبرو الحادث عبثا كل مجهود لعرقلة التحقيق تمهيدا لحفظه والافراج عن الجناه ، واذ خاب سعيهم فقد عمدوا الى الضغط للوقوف بالتحقيق عند حد الفعل الأصلى دون الاتفاق الجنائى ، فكان ان غلت أيدينا عن مواصلة التحقيق ، وأحيلت الأوراق الى النيابة العسكرية العليا التى اعدت تقرير اتهام أحالت به الجناه المضبوطين الى المحاكمة ، فى حدود جريمة التجمهر ، وما صاحبه من جرائم ، دون جريمة الاتفاق الجنائى ، ولو ان التحقيق اتخذ مساره الطبيعى وسار الى نهايته لأخذ بخناق المحرضين والمدبرين الذين تشير اليهم اصبع الاتهام بجلاء فى التحقيق ·

---

(١) د · عبد العظيم رمضان ، عبد الناصر وازمة مارس سنة ١٩٥٤ ، ص ٢١٧ ·

(٢) جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٨/٢٨ ·

وينهى كلامه قائلا : ان الذين قدموا الى المحكمة العسكرية ، حكم عليهم بالسجن سنة واحدة ، وخرجوا من السجن يوم الحكم ، فقد حرصوا على أن تكون المحاكمة بعد القبض عليهم بسنة ٠

★ ★ ★

هكذا ضرب السنهورى رئيس مجلس الدولة وسفك دمه ، وكانت هذه هى المرة الأولى التى يحدث فيها هذا فى مصر ٠ لقد تميز هذا الوطن باحترام القضاه منذ عهد الفراعنة ، فنرى على مقابرهم « فرعون » العظيم يقف خاشعا خائفا أمام ميزان العدالة الذى يمسك به قرد أو قط أو حتى بقرة ٠٠ وربما كان ذلك عن قصد هو تأكيد أن شخص القاضى لا يهم ، فمادام يمسك بميزان العدالة ، ومادام يجلس على كرسى القضاء ، فلابد أن يخضع له الفرعون ذاته ٠٠ هكذا استقر فى ضمير المصريين احترام القضاء ، حتى فى أحلك عصور المماليك حين خضع أحد سلاطينهم لحكم القاضى الذى قضى ببيعه فى سوق الرقيق ٠ واستمر هذا الاحترام قائما الى أن ضرب السنهورى رئيس مجلس الدولة وهو يؤدى واجبه فى محراب العدالة(١) ٠

ان الذين يعرفون تاريخ مصر ، يعلمون ان هذا البلد ، نجا من اسوأ ما مر به من محن وازمات ، بفضل أمرين اثنين ، الأول : احترام الناس للقانون وثقتهم فى القضاه ٠ الثانى : احترام الناس للعلم واهله(٢) ٠

واذا كان هذان هما العمادان ، اللذان قام عليهما تاريخ مصر الحضارى كله ، فقد عُصف بهما يوم ان اهين القانون والقضاء والعلم فى شخص السنهورى ، القانونى الفذ والقاضى العظيم والعالم الجليل ٠

أسباب الاعتداء على السنهورى :

تكشف لنا بعض الوقائع التى سنوردها بعد قليل عن الأسباب التى دفعت البعض الى الاعتداء على السنهورى ، والتى تتمثل فى رأينا فى محاولته العودة بالبلاد الى الديموقراطية ، متفقا فى ذلك مع رغبة محمد نجيب ، الذى رأى ان الاتفاق مع جمال عبد الناصر وصحبه شبه مستحيل ، ومن الأفضل له التعامل مع القوى السياسية فى الشارع ، ومختلفا مع رغبة جمال عبد الناصر وزملائه الذين رأوا التضحية بالديموقراطية والاستمرار فى الحكم ٠

(٢،١) د٠ حسين مؤنس ، باشوات وسوبر باشوات ، ص ٢٣١ وص ٨١ ٠

اولى هذه الوقائع ذكرها المستشار عبد العزيز خير الدين حين قال(١) : عندما الغى دستور ١٩٢٣ واستبدل به الدستور المؤقت ، طلب السنهورى جمال عبد الناصر ، وابدى استياءه من هذا التصرف ، فرد عليه عبد الناصر قائلا : وما شأنى بهذا ، وقد قام بهذا الاجراء زميل لك · فسأله السنهورى عمن يكون هذا الزميل فأجاب : سليمان حافظ ·

ويستطرد المستشار عبد العزيز خير الدين قائلا : ان السنهورى روى هذه الواقعة أمام سليمان حافظ ، فى مساء يوم دعانا فيه لتناول الشاى فى ميناهاوس ، واذكر ضمن الحضور ، عبده محرم وسامى العظم والمستشار محمد فتحى والمرحوم منصور قداره ·

واستياء السنهورى من الغاء دستور ١٩٢٣ راجع الى استشعاره ان هذه أول خطوة لابتعاد النظام الجديد عن الطريق الديمقراطى ·

واقعة أخرى(٢) هى انه بعد عودة محمد نجيب الى الحكم منتصرا فى ١٩٥٤/٢/٢٧ ، عقد اجتماع فى منزل على ماهر ، حضره محمد نجيب وجمال عبد الناصر والسنهورى ، واقترح جمال عبد الناصر عودة دستور ١٩٢٣ ، لكن السنهورى أوضح ان لجنة الدستور فرغت تقريبا من اعداد مشروعه وانه من الميسور مع تقصير مواعيد الاجراءات أن تتم الانتخابات للجمعية التأسيسية خلال المدة التى تستغرقها الانتخابات للبرلمان القديم · كما ان هذه الجمعية يمكن أن تباشر سلطات البرلمان حتى يجتمع · واتفق الرأى على ذلك · واجتمع مجلس قيادة الثورة وصدرت قرارات ٥ مارس سنة ١٩٥٤ ·

واقعة ثالثة(٣) انه لما عاد الصدع الى مجلس قيادة الثورة من جديد فى مارس سنة ١٩٥٤ حاول سليمان حافظ والدكتور العمرى رأبه ، فأعدا مشروع تنظيم مقترح لنظام الحكم ولائحته فى الفترة التى تبقت على انتخابات الجمعية التأسيسية ، وعرضاه على جمال عبد الناصر وعبد الحكيم عامر ووافقا عليه ، ثم عرضاه على محمد نجيب يوم ٢٢ مارس · وقد تضمن هذا المشروع تشكيل وزارة مدنية تتولى السلطات التنفيذية والتشريعية وفقا للدستور المؤقت ، وأن يقتصر اختصاص مجلس الثورة على تعيين

---

(١) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٨ ·

(٢) محمد نجيب ، كلمتى للتاريخ ، طبعة ١٩٧٥ ، ص ١٩٨ ·

(٣) محمد نجيب ، المرجع السابق ، ص ٢٠٥ ·

وعزل رئيس مجلس الوزراء والوزراء بموافقة رئيس الجمهورية ، ويتخلى المجلس عما عدا ذلك من أعمال السيادة • واذا وقع خلاف بين رئيس الجمهورية والمجلس تفصل فيه نهائيا هيئة تحكيم مكونة من ستة أعضاء ينتخب رئيس الجمهورية عضوين منهم ومجلس الثورة عضوين والجمعية العمومية لمجلس الدولة عضوا والجمعية العمومية لمحكمة النقض عضوا ويصدر القرار من خمسة أعضاء على الأقل •

ونص المشروع على الغاء الأحكام العرفية قبل ١٨ يونية سنة ١٩٥٤ ذكرى اعلان الجمهورية ، والى ان يتم ذلك يفرج عن جميع المعتقلين الذين لم توجه اليهم تهمة معينة تباشر النيابة تحقيقها •

وتناول المشروع انتخابات الجمعية التأسيسية ، ونص على أن تكون على اساس غير حزبى مع اجـراء استفتاء شعبى على ما تم من اعـلان الجمهورية وتعيين رئيس الجمهورية ، وعلى الاصلاح الزراعى •

وقد رشح السنهورى من قبل مصادر شتى لتولى رئاسة الوزارة المدنية ، التى كان مقررا لها أن تتولى السلطة فى الفترة التى تبقت على انتخابات الجمعية التأسيسية ، طبقا للتنظيم المقترح من جانب سليمان حافظ والدكتور العمرى • ويذكر سليمان حافظ فى مذكراته انه رشح الدكتور السنهورى لتولى هذه الوزارة(١) •

وفى صبيحة ٢٦ مارس اقترح البكباشى جمال ندا أن يصدر اللواء محمد نجيب بيانا بحل مجلس قيادة الثورة ، وأقالة الوزارة وتشكيل وزارة قومية برئاسة الدكتور السنهورى لاجراء الانتخابات ، واعلان محمد نجيب استقالته من كل المناصب التى يتولاها ، وتكوين مجلس رئاسة برئاسة الدكتور بهى الدين بركات وعضوية أحمد لطفى السيد وسليمان حافظ للقيام بأعمال رئيس الجمهورية (٢) •

واقعة رابعة(٣) انه فى ١٩٥٤/٣/٢٦ اجتمع السنهورى بعبد الحكيم عابدين فى منزل الدكتور أحمد زكى حيث عرض السنهورى اشتراك الاخوان المسلمين فى الحكم • ولم يكن ليخفى خبر مثل هذا اللقاء وما جرى فيه على

---

(١) جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٩/٢٢ •

(٢) جريدة الجمهورية فى ١٩٧٥/١٠/٢٤ •

(٣) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٨ •

المخابرات المصرية . وربما اعتقد عبد الناصر ان السنهورى يدبر مع الاخوان أمرا ، بعد ان أبرم هو معهم اتفاقا يوم ٣/٢٥ بمقتضاه ضمنهم الى جانبه فى الصراع مع محمد نجيب .

واقعة اخيرة ، هى انه فى مساء ٢٧ مارس حاول الملك سعود اصلاح ذات البين بين الرئيس محمد نجيب وجمال عبد الناصر ، فطلب من نجيب الحضور الى قصر الطاهرة فحضر واستدعى جمال عبد الناصر وعبد الحكيم عامر والدكتور السنهورى فحضروا جميعا (١) ، وكان موقف الدكتور السنهورى أثناء هذا الاجتماع واضحا فى معاداته لأساليب العنف وافتعال المظاهرات (٢) .

كل هذه الوقائع رسخت فى أذهان مجلس قيادة الثورة بزعامة عبد الناصر ، بأن السنهورى يقف فى صف نجيب ، ويريد أن يصفى الثورة ، ويصبح رئيسا للوزراء ، متحالفا مع الاخوان ، فقرروا التخلص من نجيب ومنه على السواء ، ولعل هذا هو سر توافق الاعتداء على محمد نجيب والسنهورى من حيث التدبير والتوقيت والتنفيذ .

ففى مساء يوم ٢٨ مارس توجه محمد نجيب وجمال عبد الناصر وسائر اعضاء مجلس قيادة الثورة والهيئات الرسمية ، الى مطار القاهرة الدولى لتوديع الملك سعود ، فى ختام زيارته الرسمية لمصر وعودته الى بلاده . وحدث اثناء ذلك فى المطار أن صعد الرئيس محمد نجيب سلم الطائرة مبالغة فى تحية الملك الزائر ، فظن بعض اعضاء مجلس قيادة الثورة ان نجيب ينوى مغادرة البلاد الى السعودية فى ركاب الملك سعود ، فجذبوه بشدة ، فأثرت فيه تلك المعاملة القاسية وبلغ به التأثر حدا بعيدا تسبب فى اصابته باغمائة افاق منها بعد فترة قصيرة . وقد اشارت الصحف فى صباح اليوم التالى ٢٩ مارس الى تلك العلة الطارئة التى حلت برئيس الجمهورية (٣) .

وفى مساء يوم ٢٩ مارس هوجم مقر مجلس الوزراء اثناء وجود اللواء محمد نجيب فيه حيث انقذه بعض معاونيه من الاعتداء عليه(٤) . وفى

---

(١) د. وحيد رأفت ، فصول من ثورة ٢٣ يوليو ، ص ١٨٧ .

(٢) أحمد حمروش ، قصة ثورة ٢٣ يوليو ، الجزء الثانى ، ص ١٧٧ .

(٣) د. وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

(٤) د. وحيد رأفت ، حول المؤامرة على السنهورى ومجلس الدولة عام ١٩٥٤ ، جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٨ .

ذات اليوم هوجم السنهورى فى مجلس الدولة ، وكان المتظاهرون على وشك الفتك به لولا أن تلقى عنه الضربات بعض معاونيه ٠

لقد وقر فى ذهن عبد الناصر وصحبه ان السنهورى يتآمر مع محمد نجيب لتصفيتهم ، يؤكد ذلك ، فضلا عن الوقائع سالفة الذكر ، ما اتى به مشروع الدستور الذى اشترك السنهورى فى وضعه من احكام ٠

لقد ادرك اعضاء مجلس قيادة الثورة أن مشروع الدستور هذا والذى ستناقشه جمعية تأسيسية وتقـره فى شهر يوليو سـنة ١٩٥٤ ، استهدف اقصاءهم من أن يكون لهم وجـه من وجـوه المشاركة فى السلطة ، كما استهدف ابعاد المؤسسة العسكرية من ان يكون لها دور فى العملية السياسية ٠ اذ جعل مشروع الدستور رئاسة الجمهورية رئاسة برلمـانية تختار من هيئات على رأسها وأقواها المجلس النيابى ٠ كما حرص على الا تتولى مسئولية ما فى تقرير السياسات وتنفيذها ، وانحصر ما نيط بالرئيس من سلطـة يستخدمها منفردا ،فى تعيين خمس أعضاء مجلس الشيوخ وثلث اعضاء المحكمة الدستورية ٠ وحرص المشروع على عزل الجيش عن رئاسة الجمهورية وربطه بالوزارة ٠ كما جعل القوة السياسية الدافعة لمؤسسات الدستور كلهـا هى الحركة الحزبية التى لا يجيد الضباط التعامل معها ٠ واشترط المشروع فى رئيس الجمهورية بلوغ سن الخامسة والأربعين مما لم يكن بلغـه الا محمـد نجيب(١) ٠

ولقد كانت رغبتهم فى الاستمرار فى الحكم دافعـا لهم لأن يدوسـوا باقدامهم كل من يعترض طريقهم ، ذلك ان من يقوم بثورة - كما يقول طارق البشرى (٢) - فهو من سيحكم أو يطاح به ، بمعنى أن من واجبه أن يحكم وأن ليس أمامه خيار ترك السلطة ٠ فليست الثورة من أعمال الترف أو الهزل يشرع فيها الشارع ثم يتركها اختيارا ، انما هى أهداف بدىء بها واستقطبت قوى وهدمت قوائم واستفزت خصاما ، هى مركب من ركبـه لا ينزل عنه وسط الموج الا بمنزل ٠ كما ان من دخل حربا لا يخرج عنها الا بنصر أو هزيمة ٠

واذا كان نجيب والسنهورى جادين فى العودة بالبلاد الى الديموقراطية وبالتالى يمثلان عقبة فى سبيل استمرار الضباط فى الحكم ، فليداسا بالأقدام ، وقـد كان ٠

---

(١) طارق البشرى ، الديموقراطية ونظام ٢٣ يوليو ، ص ١٠٢ ٠

(٢) طارق البشرى ، المرجع السابق ، ص ١١٢ ٠

رأى وكيل مجلس الدولة وقتذاك فى حادث الاعتداء :

يقول المستشار السيد على السيد الذى كان وكيلا لمجلس الدولة وقت الحادث ، ان سبب الاعتداء الدامى على الدكتور السنهورى ، وهو فى حرم القضاء ، هو تورطه فى صراع سياسى ، قبل أن يعتزل القضاء ، بينما يحظر على القضاه طبقا لجميع قوانين استقلال القضاء ، ابداء الآراء أو الميول السياسية أو الاشتغال بالسياسة ، بل يحظر عليهم التقدم للانتخابات العامة ، ويعتبر مستقيلا من وظيفته ، كل من يرشح نفسه من تاريخ ترشيحه . والحكمة التشريعية لهذا الحظر ، هى مراعاة الحيدة التامة بين الناس التى يجب أن يلتزمها القضاه ، فاذا أراد القاضى الاشتغال بالسياسة ، فعليه ان يتنحى عن كرسى القضـاء ، حتى لا يعرض نفسه والهيئة التى يتبعها للمتاعب والهزات (١) .

ويستطرد المستشار السيد على السيد قائلا : ان هذا التورط فى الصراع السياسى كاد ان يودى بكيان المجلس ذاته . واتجه التفكير الى تصفيته بالحاق محكمة القضاء الادارى بمحكمة النقض ، وادماج القسم الاستشارى جميعه فى ادارة قضايا الحكومة . واشرأبت لذلك اعناق وقتذاك . وقد اعاننى الله — بمعاونة زملائى — بالمرور بالمجلس من خلال هذه العاصفة الى بر الأمان .

وهذا الكلام يعنى تبرير الاعتداء على السنهورى ، أى ان السنهورى نال ما يستحقه ، حين هوجم وضرب فى مكتبه . وهـذا كلام بعيد تماما عن الصواب . ان اشتغال القاضى بالسياسة ليس جريمة لا قصاص منها إلا بالاعتداء الاجرامى عليه . ان القوانين قررت القواعد والأصول فى مساءلة القاضى الذى يعمل بالسياسة ، وليس من بينها بالطبع الاعتداء عليه ومحاولة قتـله .

واذا صح هذا تبريرا للاعتـداء على السنهورى — وهو فى راينا غير صحيح — فما هو تبرير الاعتداء على غيره من المستشارين الذين توجهوا الى مجلس الدولة للقيام بعملهم ، هل اشتغلوا هم كذلك بالسياسة ، وبالتالى استحقوا الضرب والاهانة ! !

انا لا نشاطر المستشار السيد على السيد الرأى فيما ذكر ، ونقول : لقد كان الأجدر به أن يستنكر الاعتداء الذى وقع على السنهورى ، لا أن يبرره .

ويروى الأستاذ برهان العبد (٢) — الذى كان وكيل النيـابة المحقق فى

---

(١) المستشار السيد على السيد ، جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٩ .

(٢) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٢٥ .

قضية السنهورى ـ ذكرياته عن الحادث فيقول : انه كان يبدو على وجه المستشار السيد على السيد اثناء حضور التحقيق فى قضية الاعتداء على السنهورى انفعالات اصفها بأنها انفعالات بهيجة ، وكان يجلس واضعا ساقا على ساق ، وعلى شفتيه ابتسامة باهتة ، فى الوقت الذى كان فيه المرحوم عبده محرم متجهما · وبعد أن انتهى التحقيق وانصرفنا ، قال الأستاذ توفيق الخشن رئيس نيابة الجيزة وقت الحادث ، والمشرف على التحقيق : ان هذا الرجل (السيد على السيد) قد باع السنهورى وباع مجلس الدولة فى سبيل كرسى للرئاسة زائل ·

غير ان المستشار السيد على السيد يكذب رواية المستشار برهان العبد ويقول (١) : انه لم يحضر التحقيق مع السنهورى ، ولم يزره الا فى المستشفى يوم الاعتداء عليه ، للاطمئنان على حالته ، ولم ير المحقق الأستاذ برهان العبد · ويضيف : ان الأمر ربما يكون قد اختلط على المحقق بين شخصى وشخص المرحوم عبده محرم الوكيل الثانى للمجلس ، والذى كانت تربطه بالمرحوم السنهورى صداقة شخصية قديمة كانت تسمح بملازمته حتى فى منزله ، أما علاقتى بالمرحوم الدكتور السنهورى فقد كانت زمالة فى العمل مع الاحترام والتقدير المتبادلين ·

ويعود المستشار برهان العبد الى تأكيد كلامه قائلا انه لا يمكن ان يخلط بين المستشار السيد على السيد وبين زميله المرحوم المستشار عبده محرم لسبب بسيط هو أن الأخير قريب له (٢) ·

أما المستشار عبد العزيز خير الدين فيتهم المستشار السيد على السيد بأنه المستفيد الأول من اقصاء السنهورى من مجلس الدولة ، اذ سارع الى شكر الحكومة على استنكارها الحادث ، دون انتظار لما قد تتخذه من اجراءات للقبض على المجرمين وتقديمهم الى القضاء (٣) ·

ويرد المستشار السيد على السيد على الاتهام السابق باستعراض موقفه من السنهورى عند ترشيحه رئيسا لمجلس الدولة ، وعند الاعتداء الأول عليه فى عام ١٩٥٠ فيقول (٤) :

ارى لزاما على وقد غمز البعض باصحاب المصلحة المادية المستفيدين

---

(١) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٩ ·

(٢) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٢٥ ·

(٣) جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٩/١٨ ·

(٤) جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٩/١٧ ·

من الحادث أن أبين موقفى عندما عرض ترشيح الدكتور السنهورى رئيسا لمجلس الدولة فى عهد الوزارة السعدية فى ظل القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ الصادر قبل ذلك بقليل فى عهد الوزارة نفسها ٠ كما أبين موقفى منه حين الاعتداء الأول عليه وان لم يكن داميا فى يناير سنة ١٩٥٠ فى عهـد الوزارة الوفدية التى تلت الوزارة السعدية ، حينما طلب اليه أن يتنحى عن منصبه لأنه كان وزيرا حزبيا ، فقد أيدت ترشيحه للرياسة ، رغم انى كنت أقدم المستشارين فى داخل المجلس ، وساندته فى الاعتداء المذكور كذلك ، رغم انه يمت لتعيينه بصلة مباشرة متجردا فى الحالين من كل غاية ذاتية أو مصلحة مـادية ٠

ذلك انه لمـا انتهت خدمة المرحوم الدكتور محمد كامل مرسى ببلوغ السن خلت وظيفة رئيس المجلس ، وكانت خلت من قبـل ذلك وظيفـة الوكيلين ، أى وكيل المجلس لمحكمة القضاء الادارى ووكيله لقسمى الفتوى والتشريع ، فأصبحت أقدم المستشارين فى المجلس ، ورأست اجتماع الجمعيه العمومية للنظر فى ترشيح المرحـوم الدكتور السنهورى ، فاعترض بعض الأعضاء على ترشيحه ، لأنه كان وزيرا حزبيا ، وقد يعرض ظله السياسى المجلس للهزات ، ولكنى أيدت الترشيح متجـردا عن المصـلحة الشخصية لمكانته العلمية ٠ ولمـا تولى المرحوم السنهورى رياسة المجلس رشحت نفس الوزارة السعدية بعد أيام قلائل المرحوم سليمان حافظ ، لوظيفة وكيــل مجلس الدولة لقسمى الفتوى والتشريع ، نقلا من وزارة العـدل ، وكان وكيلا لها ، فاكتسب بذلك أقدمية على وايدت ترشيحه هو الاخر ، متجردا أيضا من المصلحة الشخصية ، وكان هذان الترشيحان هما الترشيحان الأولان والأخيران فى تاريخ مجلس الدولة فى المناصب الرياسية ، اذ اطرد العمل بعد ذلك على أن يكون الترشيح فيها من داخل المجلس ذاته ٠

ويستطرد المستشار السيد على السيد قائلا : ولم يمض الحول حتى وقع الاعتداء الأول عليه ، بمطالبته رحمه الله بالتنحى عن وظيفته(١) ، لأنه كان وزيرا حزبيا ، واشترك فى عمل حزبى ، هو اختيار رئيس الهيئة السعدية ، ومرسوم تعيينه فى طريقـه الى القصر ٠ فلمـا ابلغ الدكتـور السنهورى الحادث للجمعية العمومية للمجلس ، وكان يراسهـا المرحـوم سليمان حافظ أقدم الوكيلين ، ذكرنا أحد السادة المستشارين بما توقعه وقال : « وكأنى كنت أقرأ فى كتاب مفتوح » ٠ وكان ردى عليه « أما وقد تم تعيينه فعلا فقد صار الاعتداء عليه اعتداء على القضاء ٠ وأصبحت أشعر أن كرسى القضاء يتزلزل من تحتى » ٠

---

(١) راجع فى هذا الشأن ، الجزء الاول من هذا الكتاب ، هامش ص ١٣٤ وما بعدها ٠

واختتم كلامه قائلا : وكان هذا الاعتداء ثم الاعتداء الدامى الثانى هما الأولان والأخيران فى تاريخ المجلس ٠

واذا كان لنا تعليق على ما ذكره المستشار السيد على السيد فانا نقـــول :

أولا ــ ان الحكمة هى التى املت عليه الموافقة على ترشيح السنهورى رئيسا للمجلس ؛ ذلك انه من الصعب وقتذاك ، الوقوف ضد رغبة الحكومة السعدية فى تعيين أحد اعضائها وهو السنهورى رئيسا للمجلس ، خاصة وأن صغر سن المستشار السيد على السيد وقتذاك كان من الممكن أن يقف حائلا دون تعيينه رئيسا للمجلس ٠ كذلك فان الحكمة هى التى املت عليه هذا الموقف بالنسبة لسليمان حافظ فهو اكبر منه سنا واقدم منه فى القضاء من ناحية ، ومن ناحية أخرى فان المجلس كان منشئا حديثا ، ولم يكن قد مر عليه الوقت الكافى للاستغناء عن التعيين من الخارج ، فما هو المبرر الذى يمكن تقديمه للاعتراض على تعيين سليمان حافظ وكيلا للمجلس ! !

ثانيا ــ ان ما ذكره المستشار السيد على السيد عام ١٩٧٥ ، من أن الاعتداءين اللذين وقعا على السنهورى عامى ١٩٥٠ و ١٩٥٤ همـا الأولان والأخيران فى تاريخ المجلس ، غير صحيح ٠ الم يقع اعتداء على مجلس الدولة فى ظل رئاسته له عام ١٩٥٥ ، حين اعيد تشكيله من جديد ! ! اذا لم يكن هذا اعتداء فماذا نسميه ؟ ! الم يقع اعتداء آخر عليه عام ١٩٦٩ حين اعيد تشكيله للمرة الثانية ! !

رد فعل مجلس الدولة ووكيله على الحادث :

بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٥٤ اجتمعت الجمعية العمومية لمجلس الدولة للنظر فيما وقع من اعتداء مروّع دام على السيد رئيس مجلس الدولة ، اثناء قيامه بعمله فى جلسة مداولة الدائرة الأولى لمحكمة القضاء الادارى ، وانتهت الى قرار وقعه المستشار السيد على السيد وكيل مجلس الدولة وارسل الى رئيس مجلس الوزراء ، هذا نصه :

ان القضاء فى كل أمة من اعز مقدساتها ، فهو ملاذ المظلوم وسياج الحريات وحصن الحرمات ، وويل لأمة لا يوقر قضاتها ولا يصان استقلالهم فى اداء واجبهم ، إذن لذهبت بددا ، فالعدل أساس الملك ٠

ومجلس الدولة منذ انشائه يقوم على رسالة بالغة الخطر ، فهو الى كونه ساعد الدولة فى الفتيا والتشريع ومستشارها الناصح الأمين فى المسائل الدولية والدستورية والقانونية يقوم بمهمة القضاء الادارى لانصاف الشعب من حكامه ان تحيفوه وانحرفوا عن الجادة واندفعوا وراء الشهوات ولم يبتغوا وجه الصالح العام ٠

ومجلس الدولة منذ انشائه قد ادى واجبه كما ينبغى ، فتعرض فى عهد الطغيان السابق لما تعرض له من كيد على ما هو معلوم ، فلم تلن قناة رجاله فى سبيل الحق ، حتى وقر فى قلب الشعب وان لم يقر فى ضمير الطغاة ، وجاءت الثورة فكان من بواكير اعمالها ان عملت على تدعيم استقلال المجلس مما يذكره لها بالحمد ٠

لهذا روّع سدنة العدالة وهم فى محرابهم يؤدون واجبهم بجموع تهتف بهتافات عدائية ضد المجلس ورئيسه ، وتقتحم حرمة دار القضاء للفتك برئيسه ٠ ولا ندرى لذلك سببا سوى فرية اشاعها المغرضون وهى فرية ظالمة اذ لم يجتمع المجلس الا لأمر مصلحى عاجل هو تعيين مستشار بالمحكمة ، حتى لا تتعطل اقضية الناس ، مكان مستشار سافر هذا الأسبوع الى ليبيا منتدبا نائبا عاما بها ، ولم يمكث الاجتماع سوى بضع دقائق وانفض ٠ وما كان رجال المجلس ليجتمعوا أبدا لاصدار قرارات لا شأن لها فى أعمالهم وبوجه خاص ما له صبغة سياسية على خلاف ما أذيع ، بل هم قضاة ممنوعون بحكم وظائفهم من شىء من هذا مراعاة للحيدة التى ينبغى أن يلتزمها القاضى بين الجميع على السواء ٠

ولقد بادر رئيس المجلس للاتصال بالجهات المسئولة عن الأمن عندما نبه الى الخطر ، وكان ممن نبه الى ذلك احد ضباط المخابرات وأطلعه على روح الجموع التى كانت تتجه نحو المجلس ، فأفهمه الرئيس ان الاجتماع كان للأمر المصلحى المشار اليه ، فليطلع الضابط المتظاهرين على الحقيقة أو ان يستقدم بعض قادتهم ليطلعهم الرئيس بنفسه ، فعاد الضابط ونصح بأن يخرج الرئيس الى فناء المجلس حيث احتشد المتظاهرون وحولهم رجال الأمن وما كاد يخرج رئيس المجلس اليهم حتى اعتدوا عليه اعتداء منكرا مروعا داميا وأعملوا التخريب والاتلاف حتى فى قضايا الناس ، ولم يخفف حدة الاعتداء عليه الا ان ارتمى عليه سكرتيره بغية انقاذه فاصابه ما أصابه ٠

ليس لمثل هذا الاعتداء على قدسية القضاء بهذه الصورة الشنعاء سابقة كهذه فى تاريخ القضاء المصرى أو فى اية أمة متحضرة ، مما يحز فى نفس كل مصرى مخلص لوطنه • ويؤلمنا ان نصرح باننا اصبحنا نشعر بعدم الاطمئنان والاستقلال فى أداء رسالتنا ان لم تبادر الحكومة الى الضرب على أيدى العابثين ، ومحاكمة المقصرين فى اداء واجبهم لرد هذا الاعتداء • وفى اليوم الذى يشعر فيه القاضى بأن كرامته مهدورة واستقلاله مزعزع ليس عليه طبقا لجميع الشرائع السماوية والوضعية سوى واجب وحيد هو أن يريح ضميره بان يعتزل وظيفته مادام لا يستطيع أداء رسالته كما ينبغى • وقد قررت الجمعية العمومية اعتبار اجتماعها مستمرا حتى توافى بتصرف الحكومة فى هذا الشأن •

ويعلق عبد اللطيف البغدادى فى مذكراته على كتاب الجمعية العمومية سالف الذكر فيقول : قرأ علينا جمال عبد الناصر مذكرة مجلس الدولة المرسلة لرئيس مجلس الوزراء والخاصة باعتداء المتظاهرين على مجلسهم • وكانت مذكرة شديدة اللهجة عنيفة فى تعبيراتها • ولقد دارت مناقشة حولها ورئى فى النهاية ان يكون الرد عليها بدبلوماسية ، بمعنى ان نقول ان النيابة ستقوم بالتحقيق وان الحكومة منتظرة نتيجة هذا التحقيق (١) •

وقد رد على الكتاب السرى الذى ابلغ به قرار الجمعية العمومية سالف الذكر البكباشى جمال عبد الناصر نائب رئيس مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء بكتاب مؤرخ ١٩٥٤/٤/٢ جاء فيه :

السيد وكيل مجلس الدولة

ردا على كتابكم المؤرخ فى ٣١ مارس سنة ١٩٥٤ بما انتهى اليه قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة فى ٣٠ منه فى شأن الاعتداء الأثيم الذى وقع على رئيسه وهو يؤدى عمله بدار المجلس ، اود أن أنهى اليكم أننا جميعا أنا واخوانى أعضاء مجلس قيادة الثورة والوزراء قد تألمنا لهذا الحادث الذى نستنكره كل الاستنكار ذلك لأننا نؤمن بان القضاء من أعز مقدسات الأمة فينبغى أن يتوافر له كل استقلال وتوقير وكرامة •

ولأننا نوقن بان مجلس الدولة منذ انشائه وهو يقوم على رسالته كما ينبغى فلم تلن قناته فى سبيل الحق فى عهد الطغيان البائد حتى وقر

---

(١) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، الجزء الاول ، ص ١٦٩ •

بحـق فى قلب الشعب وان لم يقر فى ضـمير الطغاه · ولقـد قدرت الثورة ذلك كله للمجلس عند قيامها فكان من بواكير أعمالها أن عملت على تدعيم استقلال المجلس وقد كان هو ورئيسه سـاعد الدولة فى الفتيـا والتشريع باعتبـاره مستشارها الناصح الأمين لتحقيق الأهداف المشتركة فى محـاربة الطغيـان وتحقيق الصالح العام ·

يقيننا جميعـا ان كل مصرى مخلص لوطنـه يستنكر ذلك الحـادث اذ لا يمكن أن يجترىء على حرمة القضاء الا عدو للوطن أو خائن له · وستعمل الحكومة جـاهدة على القصـاص من العابثين ومحاكمة المقصرين وسيكون عهدها للمجلس أن تعمل دائمـا على ما يزيـد فى تدعيم استقلاله ويوطد سلطته فى القيـام بأداء رسـالته للتعـاون على تحقيق أهـــداف الثورة ، وأود أن تبلغـوا كتابنا هذا الى الجمعية العمومية للمجلس والى سـائر موظفيه ·

ولمـا تلقى المستشار السيد على السيد الـرد سـالف الذكر ، دعـا الجمعية العمومية ، وانتهت الى قرار ، أبلغه الى السيد نائب رئيس مجلس قيـادة الثورة ومجلس الوزراء ، فى ١٩٥٤/٤/٤ ، وجـاء فيه :

اتشرف بـأن انهى الى سيادتكم اننى اذ تسلمت كتابكم رقـم ٣١٥٧ المؤرخ ٢ من ابريل سنة ١٩٥٤ تلوته على الجمعية العمومية للمجلس فورا ، وقد رأت أن تسجل — مع الشكر — للحكومة استنكارها الشديد للحادث الأليم ، وبأنها جاهدة على القصاص من العابثين ومحاكمة المقصرين ، وحرصها على صون استقلال المجلس وكرامته ، والعمل على ما فيـه تدعيمه وتوطيد سلطانه فى القيام بأداء رسالته ·

وفقنا الله جميعا لمـا فيه خير الوطن وعزته ·

وتود الجمعية العمومية للصالح العـام ، العمل على نشر كتاب المجلس ورد الحكومة عليـه · وبنـاء على طلبكم قد أبلغنـا كتـابكم الى سـائر موظفى المجلس ·

★ ★ ★

وبعد نشر الخطابات سالفة الذكر فى مجلة مجلس الدولة (١) ، عقب المستشار السيد على السيد قائلا : ولا يفوتنى أن أسجل أن الحكومة وفت بما وعدت من القصـاص من العابثين فقدمتهم للمحاكمة أمـام المحكمـة العسـكرية العليا ونالوا جزاءهم العـادل ·



(١) المجلة ، السنتان الخامسة والسادسة ، ص ٦٠٦ وما بعدها ·

والسؤال الذى يمكن انيثار هنا هو : هل ما قامت به الجمعية العمومية برئاسة المستشار وكيل مجلس الدولة ، كان اجراء متناسبا مع ما حدث ؟ واذا لم يكن كذلك فما هو الاجراء الذى كان واجبا اتخاذه ؟

يثير المستشار عبد العزيز خير الدين (١) نفس السؤال ويجيب عنه بالقول بأن ما فعله المجلس بعد الاعتداء على السنهورى لا يتفق مع جسامة الجرم الذى ارتكبه الارهابيون ومن كان يلوذ بهم من المنتفعين فى عهد عبد الناصر ٠ فقد كان حقا على جميع رجال المجلس ان يمتنعوا عن العمل حتى يتم القبض على المعتدين وعلى رجل المخابرات الذى كان يقودهم ويمنع تعرض رجال الشرطة لهم ٠

ويستطرد قائلا : لقد كان مثل هذا الاجراء موضع بحث رجال القضاء ، الذين اجتمعوا فى ناديهم على أثر وقوع هذا الاعتداء البشع ، للنظر فى طريقة الاحتجاج المناسبة ، وكان الامتناع عن العمل موضع بحث ، ولكنهم قبل أن يصلوا الى قرار علموا ان وكيل مجلس الدولة (المستشار السيد على السيد) توجه الى جمال عبد الناصر وسلمه خطاب الشكر الصادر من الجمعية العمومية للمجلس ، لوعد الحكومة بالقصاص من المعتدين ، فما كان من رجال القضاء الا أن انصرفوا من ناديهم ، اذ لم يجدوا من ذوى الشأن انفسهم الاهتمام الكافى بالاعتداء الذى وقع على المجلس واقتحام محرابه والشروع فى قتل رئيسه ٠

ويرد المستشار السيد على السيد (٢) الرئيس الأسبق لمجلس الدولة والذى كان وقتذاك وكيلا لمجلس الدولة على ما ذكره المستشار عبد العزيز خير الدين فيقول : ان اقتراح الإضراب العام الشامل عن العمل يتسم بالغلو والتطرف والبعد عن الحكمة والاتزان ، دون تقدير للعواقب ، لما كان يترتب عليه من تعطيل لسير العمل فى المجلس بقسميه وفروعهما ، ولا يخفى ما فى ذلك من ضرر بالمصلحة العامة ٠ هذا الى انه امر مخالف للقانون ، ولا يسوغ لرجال القانون ولا يغتفر لهم ان يقترفوا مخالفته ٠

ويستطرد قائلا : انه لم يذهب الى مجلس الوزراء حيث كان منعقدا بمبنى الجزيرة للشكر ، بل مجلس الوزراء هو الذى استدعاه بنفسه ،

---

(١) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٢ ٠

(٢) السيد على السيد ، هذا هو سبب الاعتداء على السنهورى ، جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٩ ٠

بواسطة الاستاذ محمد ابراهيم كامل الذى كان منتدبا من مجلس الدولة للعمل بمجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء ، وذلك لمناقشته فى قرار الجمعية العمومية الأول للمجلس ، فى عباراته التى اخذت عليها الشده ، وفى مضمونه الذى يهدد بالاستقالة الجماعية ، وباعتبار اجتماع الجمعية العمومية لمجلس الدولة مستمرا حتى توافى بما يطمئنها على المبادرة للضرب على ايدى المعتدين ومحاكمة المقصرين فتمسكت بقرار الجمعية بجميع اجزائه ٠

ونحن لا نتفق لا مع المستشار عبد العزيز خير الدين ولا مع المستشار السيد على السيد فيما ذهبا اليه ، ذلك ان الحوار كان يدور بين رجال سلاحهم المنطق والعقل والحجة هم اعضاء مجلس الدولة ، ورجال سلاحهم القوة والعنف والبطش هم رجال الثورة ، فى وقت عصيب كانت الثورة فيه مهددة بالفناء ، فكيف كان يمكن ادارة الحوار فى مثل هذه الظروف ؟

ان دخول رجال المنطق والفكر والحجة فى صراع حاد مع رجال القوة والعنف والبطش فى هذه الظروف ماله هزيمة الأولين لا محاله ، لذا فان الحكمة لم تكن تملى اضراب رجال مجلس الدولة او امتناعهم عن العمل علاجا للأمر ٠ ذلك انه اذا كان مجلس قيادة الثورة قد اعتبر قرار الجمعية العمومية شديد اللهجة عنيفا فكيف كان يعتبر امتناع رجال مجلس الدولة عن العمل ! ! لهذا فإننا لا نؤيد ما ذهب اليه المستشار عبد العزيز خير الدين ٠

كما ان مجرد استنكار الثورة للاعتداء ووعدها بالقصاص من العابثين لم يكن كافيا فى راينا علاجا لما حدث ، كما ذهب المستشار السيد على السيد ، وانما كان يتعين ممارسة ضغط محسوب على الثورة للحصول على الارضاء الكافى ، والوسيلة لذلك فى راينا كانت التعاون مع رجال القضاء الذين اظهروا تعاطفا مع رجال مجلس الدولة وكانوا ينتظرون منهم موقفا اكثر صلابة ٠ ان التنسيق بين رجال مجلس الدولة ورجال القضاء كان كفيلا بالضغط على الثورة لاتخاذ اجراء يمكن ان يرضى السلطة القضائية كالتضحية مثلا بمن قادوا المظاهرة او اشرفوا عليها ، كما انه كان كفيلا بجعل الثورة تتردد كثيرا قبل ان تقدم على اى اعتداء على السلطة القضائية ٠ ان حشد اعضاء الهيئات القضائية جميعا وقتذاك وراء مطلب هام هو ضرورة احترام السلطة القضائية ورجالها كان خليقا بأن يجنب هذه السلطة الاعتداءات المتكررة التى وقعت عليها بعد ذلك ٠

من وراء الاعتداء على السنهورى :

اتهم السنهورى فى اقواله امام النيابة العامة ، جمـال عبد الناصر بتدبير الحادث ، كما رفض مقابلته عندما زاره ليعوده بعد الاعتداء عليه ، فهل كان عبد الناصر حقـا هو مدبر الاعتداء ؟ ام ان هناك آخـرين غير عبد الناصر وراءه ؟

يقـول عبد العظيم رمضـان (١) : من المحقق ان الصف الثانى من الضباط الأحرار كان يتصرف من تلقـاء نفسـه ، دون انتظار أوامر من عبد الناصر · ولعل حادث الاعتداء على السنهورى يوضح ذلك · فالدكتور السنهورى كان يقف موقف التأييد لاستمرار الثورة ، حتى انه سـارع فى صبيحة اليوم التالى لقرارات ٢٥ مارس ، الى محاولة تدعيم الثورة ، عن طريق اشراك الاخـوان فى الحكم · وكانت حجته ، كما قال لعبد الحكيم عابدين ، « ان مصلحة البـلاد العليا لا تتحقق الا بالتعـاون بـين الثـورة والقـوى الصالحة فى البـلاد ، وفى طليعتها الأخـوان المسلمين » · كما انه كان فقيه الثـورة ، والمسـارع الى ارضائها مع سليمان حافظ ، بصياغة ما تشـاء من التشريعات · بل انه ــ كما كتب سليمان حافظ فى مذكراته ــ كان فى المرحـلة الأخيرة من النزاع بين اللواء نجيب وعبد الناصر « اكثر لوما لنجيب منه لعبد الناصر وصحبه » · لذلك لم يكن لدى عبد الناصر ــ كما يقـول عبد العظيم رمضان ــ ما يدفعـه لتحـريك مظاهرات للاعتـداء على السنهورى ، خاصة وانه علم من السنهورى يوم الاعتداء ، الاسباب الحقيقية لاجتمـاع الجمعية العموميـة ، الـذى نشر عنـه فى جـريدة الأخبـار ·

ويستطرد الدكتور عبد العظيم رمضان قائلا : لما نشرت الصحف أنباء الدعوة العاجلة التى وجهها الدكتور السنهورى لاجتماع الجمعية العمومية لمجلس الدولة فى صبيحة اليـوم التالى لاضراب المحامين ، لم يخطـر ببـال الصف الثانى من الضباط المؤيدين لعبد الناصر ، ان الدكتور السنهورى سوف ينفرد بموقف سلبى من قضية الديموقراطية فى تلك الظـروف الدقيقـة ، وانه انما كان يوجـه الدعـوة العاجلة لاجتمـاع الجمعية العمومية لمجلس الدولة لاجراء حركة ترقيات ، لذلك برزت فكرة الاعتداء عليه ·

لكن من الذى قام بالاعتداء على السنهورى ؟

---

(١) د· عبد العظيم رمضان ، عبد الناصر وازمة مارس ١٩٥٤ ، ص ٢١١ وما بعدها ·

يتحدث محمد نجيب فى مذكراته ، عن مظاهرة مدبرة من مبنى هيئة التحـرير ، مكونة من عمال مديرية التحـرير ، وجنـود من البـوليس الحـربى ، تحت قيـادة حسين عرفه ، قائد المباحث العسكرية ، وعـدد آخر من ضـباط البوليس الحربى . وكان قد ذكر ان قوات الحـرس الوطنى ومنظمات الشباب التى يقودها الصاغ وحيد رمضان ، قد نقلت قواتهـا الى القاهرة ، كما استقر فى القاهرة أيضـا عمال مديرية التحـرير ، ومعنى ذلك تعاون كل هؤلاء الفرقاء فى الاعتداء على السنهورى .

اما رواية حسين عرفه لأحمد حمروش فتقـول : ان أحمـد أنور مدير البوليس الحربى استدعاه ، وطلب منه منع عقد اجتماع الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، وانه ذهب الى المجلس فى ملابس مدنية محاولا اقنـاع السنهورى بفض الاجتماع تحاشيا للمظاهرات العمالية ، والتى هى فى اصلها جنود من البوليس الحربى يلبسون ثيابا مدنية ، مع بعض اعضاء هيئـة التحـرير . ولمـا رفض السنهورى مقابلته ، أرسـل مندوبا من البوليس للطحاوى وطعيمه ، فوصلت المظاهرات الى سور المجلس تهتف : الموت للخونة ، ومعنى ذلك تعاون الفريقين فى الاعتداء .

على ان هاتين الروايتين تلقيان تفنيدا من كثير من المصادر . لقـد انكر الطحـاوى انـكارا تاما حـدوث تنسيق بين الحـركة العمالية التى قادها وحركة أحمد انور . كما كانت بينه وبين أحمد أنـور قطيعة شاملة بعـد ذلك حتى حاربه فى دائرة السيدة زينب فى انتخابات ١٩٥٦ . وكان أحمد انور هو نفسه الذى ضرب القائد العمالى صاوى أحمد صاوى فى مطار القاهرة أمام الناس ، عند سفر عبد الناصر الى باندونج . ثم روى انـه بينما كان مشغولا فى هيئة التحرير لمتابعة الحركة العمالية بلغه انه بينما كانت المظاهرات المؤيدة للثورة فى الشارع سرت اشاعة بأن مجلس الدولة يعقد اجتماعا لاصدار قرار ضد الثورة ، فاتجه البعض الى مجلس الدولة لمقابلة السنهورى للرد على الاشـاعة ، ولكن السـنهورى رفض مقابلتهم وحدث اشتباك ضرب فيه .

وقد انكر الصاغ وحيد رمضان رئيس منظمات الشباب وجود أية صلة بين منظمات الشباب وحادث الاعتداء على السنهورى ، فذكر ان منظمات الشـباب لم تكن لها قوات تجلبها الى القـاهرة فى ذلك اليـوم ، اذ كان عمرها حينذاك بضعة أشهر ، ولـم يكتمل لهـا التأهيل والاعـداد لعمـل سياسى . وقال ان هذه المنظمات منذ نشـوب الأزمة كانت بعيدة كل البعـد عن المؤامرات التى دبرتها القـوى المتصارعة على السـلطة ، ولم تشـترك

لا فى المظاهرات التى دبرتها هيئة التحرير متعاونة مع نقابات العمال ، ولا مع القوات التى هاجمت مجلس الدولة ٠

ولم يشك سليمان حافظ (١) فى ان الاعتداء على السنهورى كان مدبرا ، لكنه استبعد أن يكون التدبير من فعل جمال عبد الناصر وصحبه ، لانعدام الباعث من جهتهم ، اذ كانوا يعلمون ان السنهورى لم ينحز الى جانب أى من الفريقين فى الخلاف الواقع بينهما ، بل لعله كان فى المرحلة الأخيرة منه اكثر لوما لنجيب منه لجمال وصحبه ٠ ومن ثم رجح لدى سليمان حافظ أن يكون المدبر من رجال الصف الثانى ، ظنا منهم ان السنهورى كان متشيعا لنجيب ٠

ويقول سليمان حافظ : ان السنهورى اتصل قبل الإعتداء عليه بجمال عبد الناصر - وكان وزيرا للداخلية - طالبا منه اتخاذ التدابير الكفيلة بمنع وقوع اعتداء متوقع ، الا انه لقى من عدم مبالاته ما يستلفت النظر ٠ ورغم ذلك بقى - اى سليمان حافظ - على رأيه معتقدا ان تصرف جمال فى ذلك اليوم ، انما يرجع الى انفلات الزمام من يديه وصحبه ، الى ضباط الصف الثانى ٠

ويستأنف سليمان حافظ كلامه قائلا : انه حدث ما دعانى الى اعادة النظر فيما اعتقدته ٠ ذلك انه بعد وقوع الحادث بحوالى سنة ونصف ضمنى مجلس تناول الحديث فيه قصة الاعتداء واسبابه ٠ واذا باحد الحاضرين يفاجئنى بقوله اننى انا المتسبب فيما وقع من اعتداء على السنهورى ، قلت مندهشا وكيف ؟ قال بترشيحك اياه رئيسا للوزارة ابان التسوية التى اقترحتها والعمرى على نجيب واصحابه ٠ فازددت دهشة لوقوفه على أمر لا يعلم به الا القليل ٠ وانتهزت فرصة اخرى فسألته على حده من اين له العلم بذلك الأمر ، قال من صديق حميم لمحمد أبو نصير وزير التجارة والصناعة ، وصلته معروفة بجمال عبد الناصر ، اذ سمع هذا الصديق يتحدث مرة فى خصوص الاعتداء ويلتمس له بعض العذر فى ترشيحى السنهورى لرئاسة الوزارة فى تلك الظروف الدقيقة التى امتلأت فيها النفوس بالشكوى والريب والتوجس ٠ كما قال انه علم ذلك ايضا من ضابط على صلة وثيقة بخاله تكرر منه الحديث فى هذا المعنى ٠

---

(١) عبد الفتاح حسن ، سليمان حافظ يتكلم من القبر ، جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٢٢ ٠

ويضيف سليمان حافظ : فيكون جمال قد عرف بما دبر للسنهورى من شر ، وتعمد ان يخلى ما بينه وبين المعتدين ، ان لم يكن قد اشترك فعلا فى التدبير ٠ انه لجدير بى الا ابقى مطمئنا الى رأيى السابق ٠

ويذكر سليمان حافظ انه فى لقاء مع جمال عبد الناصر ، قال له الأخير ، هل يجمل بالسنهورى أن يتهمه فى النيابة بتدبير الاعتداء عليه ، بعد أن امتنع عن مقابلته بالمستشفى عندما ذهب ليطمئن على صحته ؟ فرد عليه سليمان حافظ : اظنكم توافقوننى على أن ظروف الحادث لا تدع شكا فى ان الاعتداء مدبر وان كنت أخالف السنهورى فى شخص المدبر الا اننى أعذره عندما يظن انه جمال لما بدا من فتوره عندما استنجد به لمنع الاعتداء عليه قبل وقوعه ٠ فقال جمال : أفلا تعلم انت اننى فاتر بطبعى ؟ قلت بل اعلم ايضا ان الزمام قد أفلت من يديك فى ذلك اليوم المشئوم ، ولذلك خالفت السنهورى فى نسبة التدبير اليك ، ولكن من كان فى ظروفه له العذر فى التشكك فيك ٠

اما فتحى رضوان فيقول (١) : ان السبب فى اتجاه المتظاهرين الى مجلس الدولة ، هو نبأ نشر فى جريدة الأخبار بأن الجمعية العمومية لمجلس الدولة انعقدت للنظر فى الشئون العامة ، وتسربت الى الناس اشاعة بأن المجلس سيصدر قرارات تؤيد عودة الحياة النيابية ورجوع الضباط الى ثكناتهم ٠

ويمضى فتحى رضوان قائلا : ولقد كذب كثيرون ممن كتبوا عن هذه الواقعة ، فيما بعد ، هذه الاشاعة ، وقالوا ان مصدر هذه الاشاعة هو مجلس قيادة الثورة ليتخذ منها ذريعة لضرب السنهورى والاعتداء على مجلس الدولة كصورة من صور التأديب للقضاء والقضاه والمؤسسات التى تقف فى وجه الثورة ٠

ويقول الدكتور وحيد رافت (٢) : ان زميله وصديقه الأستاذ يوسف المهيلمى المستشار بمجلس الدولة ذكر له ان وراء هذه التظاهرات والشعارات ايادى مدبرة يحركها بعض ذوى النفوذ فى مجلس قيادة الثورة ٠ وتواترت الاشاعات ان صلاح سالم كان شخصيا وراء هذه المؤامرة واحد كبار مدبريها ومخططيها ٠

---

(١) فتحى رضوان ، ٧٢ شهرا مع عبد الناصر ، طبعة ١٩٨٥ ، ص ٤٨ ٠

(٢) د٠ وحيد رافت ، حول المؤامرة على السنهورى ومجلس الدولة عام ١٩٥٤ ، جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/٨ ٠

والروايات السابقة لم تكشف لنا على وجه اليقين عمن كان وراء الاعتداء على السنهورى ، هل هو جمال عبد الناصر كما ذكر السنهورى فى التحقيق الذى اجرته النيابة العامة ، ام هم الصف الثانى من الضباط الأحرار كما ذهب الى ذلك عبد العظيم رمضان ، وما رجحه سليمان حافظ أولا ثم عاد وشكك فيه ، أم هو مجلس قيادة الثورة كما اشار الى ذلك فتحى رضوان والدكتور وحيد رافت .

لذا فسوف نحاول من جانبنا ، أن نمحص الأمر اكثر ، علّنا نصل الى جواب شاف عن السؤال الذى ظلت اجابته معلقة حتى الآن ، من كان وراء الاعتداء على السنهورى ؟

ونبدأ بمحاولة الاجابة عن هذا السؤال بإيراد رواية مبتورة قيلت فى هـذا الصـدد ، نذكرها لمجـرد تبيان ان مؤامرة كانت تدبر ضـد الدكتور السنهورى ، وكان مجلس قيادة الثورة يعلم ذلك ، لكن هذه الرواية لا تكشف لنـا عمن كان وراء هذه المؤامرة .

فيذكر اللواء طيار عبد الحميد الدغيدى (١) : انه بعـد عودته من الاسكندرية الى القاهرة ، وجد فى انتظاره عددا كبيرا من الضباط كلهم ثورة وانفعال ، واخبروه بأن اعتداء وقع على رئيس مجلس الدولة ، اذ ضرب ومن حوله . وقالوا انه حضر شخص سموه ، وطلب من مسئول فى القـوات الجوية سموه أيضا ، خمسة براميل من البنزين لاشعال النـار فى مجلس الدولة ، حيث يجتمع السنهورى بالانجليز . وقد أخطرت بأن طالب البنزين يدعى مصطفى خير — على قدر ما تعى الذاكرة بعـد أكثر من عشرين عاما مضت على الواقعة — وان قائد الجناح حمدى أبو زيد صدق له على صرف البنزين ، ولكن عندما عرض الأمر على قائد الجناح عز الدين رمزى المختص بالصرف رفض الطلب . ويستطرد اللواء الدغيدى قائلا : انه تأكد من صحة الخبر ممن عايشوا الحدث ، واثاره فى اليوم التالى فى حشد عسكرى كبير حضره جمال سالم . وشهود العيان لهذه الواقعة مئات ، اهمهم اللواء طيار كمال مهدى سيف النصر الذى كان الرجل الثانى من حيث الأقدمية فى القوات الجـوية .

ويؤكد اللواء طيار كمال مهدى سيف النصر هذه الواقعة فيقول (٢) :

---

(١) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٨/٣١ .

(٢) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٢ .

فوجئت بأن السيد / مصطفى ابو الخير ، الذى جاء لى على انه رسول من قائد الجناح وجيه اباظه ، الذى كان يتولى ادارة الشئون العامة للقوات المسلحة ، يبرز لى بطاقة عضويته فى هيئة التحرير . وقال انه يطلب صرف خمسة براميل بنزين كطلب وجيه أباظه .. ويذكر لى انها مطلوبة لاستخدامها فى احراق مجلس الدولة ، لأن الدكتور السنهورى مجتمع ببعض الانجليز لعمل مؤامرة على مصر ، فأمرته بمغادرة المكتب .

وكان بعض ضباط القوات الجوية قد حاول فى هذه الاثناء الاتصال بقائد الجناح عز الدين رمزى مدير الامداد والتموين من وراء ظهرى لمحاولة صرف الكمية المطلوبة فرفض .

ويمضى قائلا : استدعيت قائد الأسراب عبد الرءوف عبد الحميد وكلفته بالذهاب الى منزل محمد نجيب ، حيث يجتمع مجلس قيادة الثورة ، لابلاغ وزير الداخلية ، بما ورد على لسان مصطفى ابو الخير . ولما عاد ذكر لى ، انه عندما توجه الى منزل محمد نجيب ، وأخبر اعضاء مجلس قيادة الثوره عن اجتماع السنهورى فى مجلس الدولة ببعض الانجليز ، لعمل المؤامرة المزعومة ، ذكر له اعضاء مجلس قيادة الثورة ، انهم على علم بهذا الاجتماع ، وان الدكتور السنهورى مجتمع ببعض المستشارين الانجليز للتفاوض فى نصوص اتفاقية اقتصادية بين مصر وانجلترا .

ويؤيد هذه الرواية عبد اللطيف البغدادى(١) فى مذكراته فيقول : حضر اثناء اجتماع مجلس قيادة الثورة فى منزل محمد نجيب ، احد الطيارين واسمه عبد الرءوف عبد الحميد ، وابلغنى ان المتظاهرين اتجهوا نحو مبنى مجلس الدولة بسبب اجتماع جمعيتهم العمومية ، فأفهمته بأن اجتماع الجمعية خاص بدراسة اجراء تنقلات داخلية بالمجلس وليس لأمر سياسى ، فعرفنى أنه قد علم بالأمر عندما أرسلت ادارة الشئون العامة الخاصة بالجيش ، اشخاصا الى القوات الجوية تطلب منها بترولا كسلفة لسياراتها ، لأن محطات البنزين كانت مغلقة فى جميع انحاء القاهرة . وانه فهم ان هذا البترول سيستخدم فى اللوريات التى ستقوم بنقل المتظاهرين الى مبنى مجلس الدولة ، فأمرته بعدم صرف بترول لهم . ثم حضر من بعده أيضا محمد صدقى محمود رئيس أركان حرب القوات الجوية ، وابلغنا نفس الشىء ، فطلبت منه كذلك ارسال البوليس الحربى الجوى فورا الى مبنى مجلس الدولة لمنع المتظاهرين من الاقتراب منه .

---

(١) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، الجزء الاول ، ص ١٦٦ — ١٦٧ .

ثم قام صلاح سالم وتوجه الى مبنى المجلس ليعمل على تهدئة المتظاهرين وابعادهم عنه ، وذلك بعد ان اتصل الدكتور حسن بغدادى بالمجلس ، وعرف ان المتظاهرين قد اقتربوا منه • ولقد عاد صلاح الى الاجتماع ثانية بعد ساعتين من مغادرته لنا ، وابلغنا أن المتظاهرين اعتدوا على رئيس مجلس الدولة الأستاذ السنهورى ، وان اصابته بسيطة وسطحية ، وان المتظاهرين هاجموا المجلس بعد أن وصفهم بعض المستشارين بالمأجورين مع نعتهم بصفات قبيحة اخرى • وقال صلاح : انه لازم السنهورى من مبنى المجلس حتى المستشفى لعلاج الاصابات التى اصيب بها • ومع ذلك لم يشكره السنهورى على موقفه •

غير ان الرواية التى قد تكشف عن مدبرى الحادث هى التى بدأت فصولها بالاعلان الذى نشرته جريدة الأخبار صباح يوم ٢٩ مارس سنة ١٩٥٤ ، عن اجتماع الجمعية العمومية لمستشارى مجلس الدولة لتنظر فى مسألة هامة ، أشيع انها قرارات تؤيد عودة الديموقراطية ورجوع الضباط الى ثكناتهم • فمن هو الذى نشر هذا الخبر فى جريدة الأخبار وبهذه الصورة المثيرة فى هذا الوقت العصيب ؟

يتهم الأستاذ عبد العزيز خير الدين المستشار السابق بمجلس الدولة ، المرحوم محمد أبو نصير ، بأنه هو الذى دبر المؤامرة ، بأن أوحى الى صديقه وزميله الأستاذ محمود لطفى ، سكرتير عام مجلس الدولة وقتئذ ، بنشر خبر الاجتماع المزعوم • وقد استجاب محمود لطفى ـ كما يرجح عبد العزيز خير الدين ـ لطلب محمد أبو نصير عن حسن نية ، ودون قصد الاساءة الى السنهورى (١) • ولعل هذا القول يكشف عما كان يقصده السنهورى عندما ذكر لجريدة الأخبار ان خبر اجتماع الجمعية العمومية املى من اشخاص من داخل المجلس يتآمرون عليه •

ومن المعروف ان محمد ابو نصير كان امينا عاما لمجلس الدولة فى عهد السنهورى ، وكان ايضا قريبا منه • ولما ترك هذا المنصب تولاه بعده صديقه المرحوم محمود لطفى ، الذى قدمه ـ فى الغالب ـ الى السنهورى ليحل محله فى شغل هذا المنصب •

ومن المعروف كذلك ان محمد ابو نصير انتدب اعتبارا من اكتوبر سنة ١٩٥٣ للعمل فى لجنة دراسة نظم الجمعيات الوطنية الاستشارية مع صديقه وزميله فى مجلس الدولة محمد ابراهيم فهمى السيد (٢) الذى انتدب وقتذاك

---

(١) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٨ •

(٢) انظر مجلة مجلس الدولة ، السنتان الخامسة والسادسة ، ص ٥٩٩ و ٦٣٠ •

مديرا للمكتب الفنى لوزير الداخلية (جمال عبد الناصر) ثم مديرا للمكتب الفنى لرئيس مجلس الوزراء (جمال عبد الناصر) بحكم صلة القرابة التى تربط زوجتيهما • وقد يكون محمد ابو نصير قد تعرف على عبد الناصر عن هذا الطريق • وابدى فيه عبد الناصر رايه بعد ذلك حين خاطب الدكتور حلمى مراد قائلا : « انت قانونى ضليع أما ابو نصير فقانونى شاطر » (١)• وكلمة « شاطر » تعنى لغويا الكثير (٢) •

واذا لم يكن لدينا من الأدلة ما يقطـع بصحة ما ذهب اليه المستشار عبد العزيز خير الدين ، من أن محمد ابو نصير هو الذى أوحى الى محمود لطفى بنشر خبر اجتماع الجمعية العمومية على هذا النحو المثير فان هناك من القرائن ما يمكن ان يؤيد صحة هذه الرواية • لقد ظل محمد ابو نصير مستشارا بمجلس الدولة حتى عينه عبد الناصر فى ١٩٥٤/٤/١٧ ـ أى بعد اخراج السنهورى من رئاسة مجلس الدولة بيومين ـ نائبا لوزير التجارة فى الوزارة التى شـكلها عبد الناصر عقـب اقصـاء نجيب عن رئاسـة الوزارة • ولم يتم هـذا التعيين صـدفه بالطبع ، وانما كان ـ كما نرجح ـ مكافأة عن خدمة اداها ابو نصير ، واثبت فيها لعبد الناصر ، انه أحد الرجال الذين يمكنه الاعتماد عليهم ، فى ازاحة من يعتقد عبد الناصر انهم قد يعوقون صعوده نحو القمة • ونحسب ان الخدمة التى اداها ابو نصير واعتلى بعدها منصب نائب وزير هى مساهمته فى جريمة الاعتداء على السنهورى • ومنذ هذا التاريخ توطدت العلاقة بين عبد الناصر وابو نصير ، الذى عاد ومارس هوايته فى الاعتداء على مجلس الدولة حين وقف وراء المـادة ٧٧ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ التى بمقتضاها اعيد تشكيل مجلس الدولة ، واخرج منه عدد من اعضائه • وبعد ذلك عين وزيرا للتجارة والصناعة ، وظلت علاقته وثيقة بعبد الناصر ، الى ان ظهرت بوادر الأزمة بين عبد الناصر ونادى القضاه عقب هزيمة ١٩٦٧ ، فعينه وزيرا للعدل للتعامل مع هـذه الأزمة ، فعاد الى ممارسة هوايته فى الاعتداء على القضاء حين رتب اصدار

---

(١) جريدة أخبار اليوم فى ١٩٧٤/١٠/١٩ •

(٢) الشاطر ، لغويا : من اعيا أهله خبثا ، ويقال شطر على أهله ، بمعنى نزح عنهم ، وترك موافقتهم وأعياهم خبثا ولؤما • والشطارة : الانفصال والابتعاد • والشاطر هو الذى عصا أباه أو ولى أمره وعاش فى الخلاعة • وشطر فلان شطاره : اتصف بالدهاء والخباثة : المفـرد شـاطر ، والجمـع شطـار ، وهو المتصـف بالدهاء والخبث والحيـلة والذكاء • واللص الشاطر : الذكى الذى يستخدم الحيـلة فى موضع الحيـلة والقـوة فى موضع القوة ، انظر مادة (شطر) فى المعاجم اللغوية •

القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ باعادة تشكيل جميع الهيئات القضائية على الوجه الذى سنفصله فيما بعد ٠

ان سلوك محمد ابو نصير وتصرفاته ، ازاء رجال القضاء ، على مدى خمسة عشر عاما ، من عام ١٩٥٤ حتى عام ١٩٦٩ ، يجعلنا نميل الى تأييد ما ذهب اليه المستشار عبد العزيز خير الدين ، من أن ابو نصير ، هو الذى دبر مناسبة الاعتداء على السنهورى ، حين أوحى بنشر خبر اجتماع الجمعية العمومية لمستشارى مجلس الدولة على النحو المثير الذى نشر به ٠

ويروى حسين عرفه لأحمد حمروش قصة الاعتداء على السنهورى فيقول : ان احمد أنور مدير البوليس الحربى استدعاه ، وكان مديرا للمباحث الجنائية العسكرية ، وطلب منه منع عقد اجتماع الجمعية العمومية لمجلس الدولة المقرر عقده ظهر يوم ٢٩ مارس ، بالحسنى او العنف (١) ٠ فاذا علمنا ان جهاز البوليس الحربى كان يقوم بعمله فى خدمة مجلس قيادة الثورة وينفذ تعليماته بالقيام بأعمال سياسية ، كما حدث فى ازمة مارس سنة ١٩٥٤ ، عندما كان يقوم هذا الجهاز بطبع المنشورات التى تسىء الى محمد نجيب ، وتشكك فى سلوكه (٢) ، لأدركنا ان هناك صلة وثيقة بين مجلس قيادة الثورة وبين الاعتداء على السنهورى ٠

واذا كان المعروف ان عبد الناصر هو الرئيس الفعلى لمجلس قيادة الثورة ، والمحرك الحقيقى للأحداث ، والمفوض من قبل اعضاء المجلس فى التصرف فى مواجهة الأحداث السريعة ، فان عبد الناصر فى الواقع كان هو مجلس قيادة الثورة (٣) ٠ واذا كان احمد انور يعمل فى خدمة مجلس قيادة الثورة ، فانه ما كان فى مقدوره ان يتصرف بمثل ما تصرف الا بتعليمات من جمال عبد الناصر نفسه او على الأقل بموافقته ، وذلك بحكم مكانة السنهورى وعلاقته بالثورة ، اللتين كانتا تمليان على احمد انور حمايته ، اللهم الا اذا كانت لديه تعليمات بالتصرف على وجه آخر ، وهو ما فعل ، مما جعل صهره حسين عرفه يحذر السنهورى من ترك مجلس الدولة ، والا تعقبه المتظاهرون فى كل مكان ٠ ويفتح باب مجلس الدولة المغلق ، ليتدفق منه جنود البوليس الحربى واعضاء هيئة التحرير الى داخل المجلس ٠ ويستدرج السنهورى للخروج من مكتبه ، ليعتدى عليه المتظاهرون ٠

---

(١) أحمد حمروش ، قصة ثورة ٢٣ يوليو ، الجزء الثانى ، ص ١٧٧ ٠

(٢) طارق البشرى ، الديموقراطية ونظام ٢٣ يوليو ، ص ١٥٢ ٠

(٣) عبد اللطيف البغدادى ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ و ص ٢١٨ ٠

واذا كان عبد الناصر وزير الداخلية ومحرك الاحداث ، قد علم من بعض ضباط الطيران ، اثناء انعقاد مجلس قيادة الثورة ، فى منزل محمد نجيب ، بنية الاعتداء على السنهورى - على النحو الذى فصلناه سلفا - كما علم بأمر هذا الاعتداء ، عندما اتصل به السنهورى قبل الاعتداء عليه بساعة ، واخبره به وطالبه باتخاذ التدابير الكفيلة بمنع وقوعه ، نقول انه وقد علم بذلك ، ولم يبال ، ولم يتخذ اى تصرف يحاول به منع الاعتداء ، فان موقفه هذا ليس له الا تفسير منطقى واحد ، هو انه مدبر الاعتداء أو على الأقل راض مسبقا عنه .

وليس غريبا ان يقف الضابط الطموح ، جمال عبد الناصر ، هذا الموقف من السنهورى . الم يكن السنهورى هو المرشح لرئاسة الوزارة المدنية فى الفترة السابقة على انتخابات الجمعية التأسيسية ، اليس السنهورى هو من يريد أن يئد طموحه بما أورده فى مشروع الدستور الجديد !! . ان عبد الناصر لا يتورع عن أن يدوس اقرب الناس اليه ، اذا شعر انه ينافسه الوصول الى قمة السلطة ، او يحول بينه وبين الوصول اليها . انه يقول لاحمد انور « .. ليكن فى علمك اننى لن اتردد فى ان ادوس على ابنى نفسه بقدمى لو اراد ان يزحزحنى عن الأرض التى اقف عليها .. (١) » .

والاعتداء الذى وقع على السنهورى وقع شبيه له ، وبذات الأداة ، وهى احمد انور ، على صاوى احمد صاوى ، الذى لعب دورا هاما فى انتصار عبد الناصر فى ازمة مارس ١٩٥٤ . لقد ظن المسكين انه بما فعله صار ذا كلمة وقيمة ، فما كان من احمد انور الا أن صفعه على وجهه ، وكسر انفه وسط الناس فى مطار القاهرة ، عند قيام عبد الناصر برحلته الى باندونج عام ١٩٥٥ (٢) .

لقد كان احمد انور - فى هذه الفترة - اداة عبد الناصر التى يستخدمها فى تأديب من يظنه يسحب بساط السلطة من تحت قدميه ، ومن يشعره بفضله عليه فى اعتلاء قمة السلطة .

ويروى عبد اللطيف البغدادى فى مذكراته (٣) واقعة تؤكد ان عبد الناصر فى سبيل الوصول الى ما يريد يمكن ان يرتكب افعالا غير

---

(١) د. حسين مؤنس ، باشوات وسوبر باشوات ، ص ١٥٠ .

(٢) د. حسين مؤنس ، المرجع السابق ، ص ١٥٢ .

(٣) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، الجزء الأول ، ص ١٤٦ .

مشروعه · يقول البغدادى : ابلغ عبد الناصر مجلس قيادة الثورة فى ٢٠ مارس سنة ١٩٥٤ ، ان هناك ستة انفجارات ، حدثت فى نفس اليوم ، فى وقت واحد ، وفى اماكن متفرقة · واحد منها فى مبنى محطة السكة الحديد ، واثنان فى الجامعة ، وآخر فى محل جروبى · وعزا ذلك الى سياسة اللين التى تتبعها الحكومة · ويستطرد البغدادى قائلا : انه كان وكمال الدين حسين وحسن ابراهيم فى ٢١ مارس ١٩٥٤ فى زيارة لعبد الناصر فى منزله لمرضه ، فأبلغهم بأن الانفجارات التى حدثت فى اليوم السابق ، واشار اليها فى اجتماع مجلس قيادة الثورة ، انما هى من تدبيره ، لأنه يرغب فى اثارة البلبلة فى نفوس الناس ويجعلهم يشعرون بعدم الأمن والطمأنينة ، وحتى يتذكروا الماضى ايام نسف السينمات ، وليشعروا بانهم فى حاجة الى من يحميهم ·

ولاشك ان من فى مقدوره ان يدبر مثل هذه الانفجارات فى أماكن عامة ، بما قد تسببه من ازهاق ارواح بريئة ، يكون هينا عليه ، أن يدبر الاعتداء الذى وقع على السنهورى ·

وما انتهينا اليه ، من مسئولية عبد الناصر عن الاعتداء على السنهورى ، لا يستخلص فقط ، من الوقائع السابقة على الاعتداء ، بل يجد سنده كذلك فى الوقائع اللاحقة عليه ·

يقول عبد اللطيف البغدادى فى مذكراته (١) : نوقش فى ١٢ ابريل سنة ١٩٥٤ اصدار قرار من مجلس قيادة الثورة بحرمان كل شخص تولى الوزارة فى الفترة من عام ١٩٣٦ حتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، من تولى الوظائف العامة لمدة خمس سنوات · واوضح جمال عبد الناصر ان الغرض من هـذا القانون ، هو التخلص من السنهورى من مجلس الدولة ، بطريق غير مباشر ، لأنه سبق وتولى الوزارة · ولقد صدر فعلا قرار من مجلس قيادة الثورة بهذا المعنى ، ترتب عليه حرمان السنهورى وحده من وظيفته كرئيس لمجلس الدولة ، لأن أحدا من السياسيين الذين ينطبق عليهم لم يكن شاغلا لوظيفة يمكن أن يفقدها ·

وهذه الواقعة تؤيد ما انتهينا اليه سلفا من ان الاعتداء على السنهورى وقع بتدبير عبد الناصر او على الأقل برضائه عنه · لو كان عبد الناصر بعيدا عن هذا الحادث ، لما اصر على ملاحقة السنهورى بعد وقوع الاعتداء

---

(١) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، المرجع السابق ، ص ١٨٣ ·

عليه ، بل على العكس لحرص على الا يفعل ذلك تكفيرا عما اُرتكب فى حقه . أما اصراره على حرمانه من وظيفته واصداره قرارا بذلك لا يطول سواه ، بعد فشل تصفيته جسديا ، فلا يمكن أن يحمل الا على انه استمرار لخططه فى القضاء على الرجل .

لو كان عبد الناصر بريئا من دم السنهورى لكف عن ملاحقته بعد طرده من رئاسة مجلس الدولة ، ولما تعقبه فى أصدقائه ومحبيه من أعضاء مجلس الدولة . لقد صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ واعاد تشكيل مجلس الدولة بهدف اخراج كل من له صلة وثيقة بالسنهورى منه . وهذا يعنى انه حتى بعد أن صار السنهورى حبيس داره ، ظل يمثل غصة فى حلق عبد الناصر . أليس هو الرجل الذى كان يمكن ان يعطل تقدمه نحو سدة الرئاسة ! !

قد يقال نفيا لنسبة تدبير واقعة الاعتداء الى عبد الناصر ، كيف يتهم عبد الناصر بتدبير الاعتداء ، وهو الذى زار السنهورى بعد الحادث ليطمئن على صحته ، كما زار المجلس فى ٣٠ مارس سنة ١٩٥٤ وابدى اسفه واستنكاره للحــــادث ؟

وردا على هذا التساؤل فانا نقول : صحيح ان جمال عبد الناصر ذهب لزيارة السنهورى بعد الاعتداء عليــه ، لكن هــذا لا يعنى براءته من تدبير الحادث ، بقدر ما قد يعنى محاولة التخلص من التهمة الموجهة اليه ، باظهار الود والمجاملة للرجل الذى اعتدى عليه .

واذا كان عبد الناصر قد زار — كما يذكر المستشار السيد على السيد(١)— مجلس الدولة ، اثنــاء انعقــاد الجمعية العمومية للمجلس ، لبحث أمــر الاعتداء ، وابدى أسفه واستنكاره للحادث فان هذه الزيارة فى رأينا كانت لها عدة اغراض . أولها : اعلان براءته مما حدث . ثانيها : معرفة رد فعل اعضاء الجمعية العمومية ازاء الحادث . ثالثها : تهدئة أعضــاء الجمعية العمومية كى تمر العاصفة بسلام .

ان الزيارتين فى زعمنا ، لا تنفيان صلة عبد الناصر بالحادث ، بقدر ما تثبتان هذه الصلة . لقد وقع الاعتداء والآن يعود الضحية ويطوف بمسرح الجريمة ، للتاكد من نجاح ما دُبر ، وفى الوقت ذاته للظهور بمظهر البرىء مما حدث . انه بدلا من هاتين الزيارتين اللاحقتين على الاعتداء ، كان فى

---

(١) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٩ .

مقدوره ان يحول دون تعرض السنهورى لهذا الاعتداء ، فيما لو اتصل بأحمد أنور وامره بتشديد الحراسة على مجلس الدولة وعدم دخول المتظاهرين حرمه ، أو حتى بنصحه السنهورى بأن يغـادر مجلس الدولة تجنبا لما قـد يحدث . أما الموقف السلبى الذى وقفه وهو يعلم تماما خطورة الوضع ، فليس له من تبرير لدينا سوى ان الجريمة كانت من تدبيره ، أو انه على الأقل راض مسبقا عن وقوعها .

واخيرا ، قد يقال ان قرار عبد الناصر حرمان السنهورى من ممارسه العمل السياسى والوظيفى ، كان نتيجة لاتهام السنهورى له فى النيابة العامة بانه مدبر الاعتداء (١) ، وكذا لرفض السنهورى مقابلته عندما ذهب يزوره بعد وقوع الحـادث . وفى راينـا انه وان جاز أن تمثـل هاتان الواقعتان مناسبة لتصفية الحسـاب مع السنهـورى ، فانهما لا تصلحان سببا لهـذه التصفية . ان سبب اتخاذ قرار الحرمان هو الاعتقاد بأن السنهورى كان يسعى الى التخلص من الحكم العسكرى ، وبالتالى من جمال عبد الناصر ، واذ نجا السنهورى من حادث الاعتداء عليه ، فان البديل لذلك هو القضاء عليه بطريقة أخرى . ان ما فعله عبد الناصر عندما حرمه من رئاسة مجلس الدولة ، لم يكن لسبب شخصى هو انه اتهمه فى النيابة العامة بانه مدبر الاعتداء عليه ، أو لرفضه مقابلته بعد هذا الاعتداء ، وانما لسبب سياسى هو أن السنهورى صاحب اتجاه العودة الى الديموقراطية والذى رشح يوما لرئاسة مجلس الوزراء يجب أن يختفى من على المسرح لافساح الطريق لحكم فردى يصعد فيه عبد الناصر سلم الشهرة والمجد ، ولنظام شمولى تكون فيه كل خيوط السلطة فى يده .

ان السياسة لا تسيّرها العواطف وانما تحكمها المصالح . ان الموقف الذى اتخذه عبد الناصر من السنهورى ليس سببه اتهام الأخـير له بتدبير الاعتداء عليه او رفضه مقابلته ، فهذه أمور بسيطة وهينة يمكن التغاضى عنها فى عالم السياسة ، وانمـا سببه ان السنهورى كان يريد توجيه دفـة سفينة الحكم وجهة مخالفة لوجهة عبد الناصر فحق عليه العقاب .

واذا افترضنا جدلا أن حرمان السنهورى من ممارسة العمل السياسى والوظيفى كان سببه اتهامه عبد الناصر بتدبير الاعتداء عليـه ، وكذلك لرفضـه مقابلته ، فبمـاذا نبرر موقف عبد الناصر من أصـدقاء السنهورى ومحبيه فى مجلس الدولة ؟ لمـاذا طرد ثمانية عشر عضوا من اعضاء مجلس

---

(١) حلمى سلام ، أنا .. وثوار يوليو ، ص ٧٥ .

الدولة عام ١٩٥٥ وكل جريمتهم انهم على صلة وثيقة بالسنهورى . انهم لم يتهموا عبد الناصر بشىء ولم يرفضوا زيارته لهم كما فعل السنهورى ، كما لم تكن لأيهم أية ميول سياسية ، فلماذا اذن طردوا من مجلس الدولة ؟ ليس هناك من اجابة عن هذا السؤال سوى القول ان هؤلاء يعتبرون امتدادا للسنهورى وافكاره فى مجلس الدولة ، واذا كان من مصلحة عبد الناصر التخلص من كل ما يمثله السنهورى من افكار عن الحرية والديموقراطية وسيادة القانون ، فقد وجب التخلص من كل من يعتبر امتدادا له . ان مجلس الدولة سوف تعرض عليه بلاشك قضايا تتعلق بالحقوق والحريات العامة ، ولهؤلاء بالطبع موقف مماثل لموقف إمامهم السنهورى فى وجوب احترام هذه الحقوق وتلك الحريات ، ليس هذا فقط ، بل وقد يروّجون لأفكار السنهورى فى محيط عملهم ، الأمر الذى يجب تفاديه بنقلهم الى جهات أخرى .

ان مصر مقبلة على مرحلة جديدة ، يتم فيها تطويع كافة الهيئات والمؤسسات لنظام عبد الناصر ، ولن يتم هذا التطويع فى مجلس الدولة الا بالقضاء على كل مقاومة يمكن أن تصدر عنه . واذا كان هناك احتمال لأن يكون أصدقاء السنهورى ومحبوه هم من يحملون راية المقاومة ، فان تشتيتهم يكون واجبا لصالح النظام الجديد ، وقد كان .

إذن فمصلحة عبد الناصر فى اختفاء السنهورى وما ينادى به من افكار تحبذ عودة الديموقراطية ، كانت فى زعمنا هى الدافع الى تدبير الاعتداء عليه لتصفيته جسديا . ولما لم يقدّر لهذا الاعتداء أن يقضى نهائيا على السنهورى قام عبد الناصر بعزله سياسيا ووظيفيا ، ليقف متفردا على المسرح السياسى معلنا سقوط كل من يقف أمام طموحه ، فى ان يكون الرجل القوى الذى لا ينازعه فى حكم مصر منازع .

ان محمد نجيب وكذلك السنهورى ، صاحبا دعوة العودة الى الديموقراطية ، كانا هدفا وجه اليه عبد الناصر كل سهامه ، ونجح بما يملك من ذكاء وجسارة وقدرة على التخطيط والمناورة فى أن يزيحهما من طريقه ليتسنم هو قمة السلطة .

نتائج الاعتداء على السنهورى :

يقول محمد نجيب بعد حادث الاعتداء على السنهورى(١) : بهذا

(١) محمد نجيب ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ — ٢٢٥ .

الاعتـداء على اكبر صرح للقـانون فى مصر وعلى رئيس مجلس الدولة ، اقول ٠٠ انتهى القانون وبدأ عصر الغـاب ٠

ويقول أحمد حمروش(١) : كان الاعتداء على مجلس الدولة والدكتور السنهورى نهـاية لقدسية القضاء واطلاقا لقـوى العنف ٠ وعندما تسربت اخبار ما حدث فى مجلس الدولة ، خفتت أصوات المعارضة وعاد الخـوف والحذر يسيطر على خطوات الناس ٠٠ وكان مفروضا أن يعقـد اجتماع فى نقابة الصحفيين عصر ذلك اليوم ، ولكن أحدا لم يحضر الاجتماع ٠

ومن جانبنا فانا نرى ان الاعتداء على السنهورى وعلى مجلس الدولة فى ٢٩ مارس سنة ١٩٥٤ أسفر عن نتائج مباشرة وأخرى غير مباشرة ٠ أما النتائج المباشرة فتمثلت فى تصفية السنهورى صاحب الاتجاه الجاد نحـو العودة الى الديموقراطية والحياة النيابية كما تمثلت فى ردع باقى المثقفين الذين يتزعمون حركة العودة الى الديموقراطية ٠ ان استعمال العصا الغليظة لتأديب رجال القضـاء ، وهم فصــيل من المثقفين له مكانته المرموقة فى المجتمع ، كان خطابا موجها الى باقى المثقفين ليعلموا ان نظام الحـكم وقد عامل القضاة بهذا العنف ، لن يتورع عن معاملتهم ذات المعاملة ، ان لم يكن على نحو اقسى واشـد ٠

اما النتائج غير المباشرة لهذا الاعتداء ، فانه كان « البروفة » لمـا سيحدث ، للسلطة القضائية فى المستقبل ٠ ان السـلطة التنفيذية احتـوت السـلطة التشريعية قانونا وفعـلا ، وبقيت السلطة القضائية عصـية على الاحتـواء ، لذا فلتجرب الثـورة عملية احتـوائها هى الاخرى ، وكانت الخطوة الاولى فى هذا السبيل هى الاعتداء الذى وقع على السنهورى فى مارس ١٩٥٤ ٠

كذلك كان للاعتداء على السنهورى وبعض زملائه هدف بعيد آخر ، هو ارهاب مجلس الدولة ٠ لقد كان بمثابة انذار موجه الى أعضاء مجلس الدولة يقول لهم : ان الديكتاتورية انتصرت على الديموقراطية وخلا لهـا الميدان ، فعليكم أن تعوا هذا جيدا ٠ ان هناك سلاحا مصلتا على رقابكم هو سلاح الضرب والتشريد ، والأفضل أن تنصاعوا للسلطة ، وتكفوا عن اتيان ما يمكن أن يعكر مزاجها ٠ ان عليكم أن تراعوا هذا عندما تتصدون لقضايا الحقوق والحريات العامة ، التى دسناها بالنعال فى مارس ١٩٥٤ ،

---

(١) أحمد حمروش ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ ٠

والا فلن تتورع الثورة عن ان تتعامل معكم اما بالضرب واما بالطرد الى عرض الشارع واما بالأمرين معا . لستم اكبر من السنهورى ولستم اعز منه . وما حدث معه يمكن أن يتكرر معكم ، فقولوا للسلطة دائما سمعا وطاعة تسلموا وتعيشوا فى أمان . ان الاستقلال الذى تدعونه وتفاخرون به انما هو كلمة جوفاء لا مدلول لها فى وطن يحكمه المدفع وتختفى فيه الحرية .

ولقد وعت القيادة الجديدة لمجلس الدولة هذا الدرس جيدا وحفظته ، لذا عملت بشتى الطرق على ارضاء السلطة . لقد احتفل مجلس الدولة فى ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٥٤ — شأنه فى ذلك شأن أية مصلحة حكومية — بالسيد رئيس مجلس الوزراء ابتهاجا بنجاته من حادث الاعتداء عليه . والقى السيد رئيس مجلس الدولة فى هذا الحفل كلمة كال فيها المديح للثورة ولعبد الناصر ، وطالب بزيادة التعاون بين رجال مجلس الدولة ورجال الحكم ، وبتحقيق ما يحتاجه نظام المجلس من تعزيز واصلاح (١) . وكان ثمرة هذا التعاون القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم مجلس الدولة ، الذى مثلت المادة ٧٧ منه اعتداء ثانيا على مجلس الدولة .

وليت الأمر وقف عند هذا الحد ، بل امتد ارضاء السلطة الى الأحكام التى صدرت عن القيادة الجديدة لمجلس الدولة ، فى موضوع الحقوق والحريات العامة ، وذلك على الوجه الذى سنفصله فى الباب الثانى من هذا الجزء .

---

(١) انظر نص الكلمة فى مجلة مجلس الدولة ، السنتان الخامسة والسادسة ، ص ٦٢٢ وما بعدها .

المطلب الثـانى

الاعتـداء على مجلس الدولة عـام ١٩٥٥

لم يكن قد مضى عام على الصدمة التى روّعت مجلس الدولة سنة ١٩٥٤ ـ بالاعتداء بالضرب على رئيسه ـ حتى روّع بصدمة جديدة أخرى فى ٢٣ مارس سنة ١٩٥٥ ، حين صـدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم مجلس الدولة .

فلقد نص القانون المذكور فى المـادة ٧٧ على أن :

« يصدر خلال خمسة عشر يوما من تاريخ العمل بهذا القانون قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس هذا المجلس وبعد أخـذ رأى رئيس مجلس الدولة باعادة تعيين أعضاء مجلس الدولة وموظفيه الفنيين الحاليين طبقا للنظام الجديد .

أما الذين لا يشملهم القرار المشار اليه فى الفقرة السابقة فيحتفظون بدرجاتهم ومرتباتهم الحالية بصفة شخصية لمدة أقصاها أربعة أشهر يصدر خلالها قـرار من مجلس الوزراء بتعيينهم فى وظائف مماثلة لوظائفهم فى القضاء أو فى النيابة أو أية وظيفة عامة أخرى لا تقل من حيث الدرجة عن درجات وظائفهم الحالية وذلك بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء وبعد الاتفاق مع الجهات المختصة .

ويجوز خلال المدة المذكورة فى الفقرة السابقة وبالكيفية ذاتها شـغل الوظائف الخالية أو المنشأة بمجلس الدولة دون التقيد بالشروط المنصوص عليها فى البند ٥ من المـادة ٥٢ والمـادتين ٥٣ و ٥٤ .

ولا يسرى حكم البند ٥ من المـادة ٥٢ بالنسبة الى المندوبين المساعدين الحاليين .

ويتولى رئيس مجلس الوزراء خلال المدة المشار اليها فى الفقرة الاولى جميع الاختصاصات المخولة للجمعية العمومية وللمجلس الخاص ويصـدر خلالها القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون وذلك كله بعد اخذ رأى رئيس مجلس الدولة » .

وبررت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ المـادة ٧٧ قائلة :

لما كان التنظيم الجديد قد عدّل فى نظام الوظائف ودرجاتها وادمج بعض الدرجات فى درجات اصلية ذات بداية ونهاية ، وكان تنفيذ هذا النظام الجديد يقتضى اعادة تعيين اعضاء مجلس الدولة وموظفيه الفنيين الحاليين طبقا للتنظيم الجديد ، فقد وردت المادة ٧٧ على النحو سالف الذكر .

واضافت المذكرة : وحتى يتمكن المجلس من القيام بأعبائه الجديدة عقب نفاذ القانون ، رؤى أن يتولى رئيس مجلس الوزراء خلال المدة المشار اليها فى الفقرة الاولى من المادة ٧٧ ، جميع الاختصاصات المخولة للجمعية العمومية وللمجلس الخاص ، ويصدر خلالها القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون وذلك كله بعد أخذ رأى رئيس مجلس الدولة .

وانتهت المذكرة الى القول : ويتشرف رئيس مجلس الوزراء بعرض مشروع القانون المرافق بالصيغة التى اقرها مجلس الدولة على مجلس الوزراء للموافقة عليه واصداره .

وتنفيذا لنص المادة سالفة الذكر ، صدر قرار من مجلس الوزراء فى ٣٠ مارس سنة ١٩٥٥ ، باعادة تعيين اعضاء مجلس الدولة مغفلا اسماء ١٨ عضوا من اعضائه هم الأساتذة : عبده محمد محرم وكيل المجلس ، والمستشارون على على منصور وعبد العزيز خير الدين وعبد الجليل الشافعى ومحمد عبد الخبير ، والمستشاران المساعدان محسن عبد الحافظ وفهمى عطا الله المنقبادى ، ويوسف كمال المهيلمى النائب الأول ، ومحمد عبد الخالق مدكور النائب من الدرجة الأولى ، وحسين كامل الأسيوطى النائب من الدرجة الثانية ، وعثمان حسين عبد الله ومصطفى محمد عبد الحميد الفقى ومحمد فاضل مجاهد ودكتور محمد زكى عبد البر المندوبون من الدرجة الأولى ، وعبد الرءوف عبد المجيد جودة وصديق السيد درويش المندوبون من الدرجة الثانية ، واحمد سمير ابو شادى المندوب من الدرجة الثالثة فئة (ب) ، وسعد حسين بدر المندوب المساعد فئة (أ) .

المآخذ التى نسبت الى المادة ٧٧ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ :

تعد المادة ٧٧ سالفة الذكر بدعة فى تاريخ القضاء والعدالة فى مصر ، واعتداء صارخا على استقلال السلطة القضائية ، اذ قررت هذه المادة عزل جميع اعضاء مجلس الدولة وموظفيه الفنيين ، مع وجود نص صريح فى

قانون مجلس الدولة ، الذى الغى بالقانون الجديد ، بعدم قابلية من يشغل منهم درجة معينة للعزل .

كما ان قيام رئيس مجلس الوزراء بممارسة اختصاصات الجمعية العمومية والمجلس الخاص ، لمدة خمسة عشر يوما ، يعد بدوره اغتصابا سافرا لاختصاصات سلطة قضائية خلال تلك المدة .

ولم يراع فى اعادة تشكيل المجلس تحقيق اية مصلحة عامة ، اذ كان ابعاد عدد من الأعضاء تربطهم بالسنهورى علاقات وثيقة هو الهدف والمراد من ايراد المادة ٧٧ سالفة الذكر . ولما كان السنهورى العالم لا يجمع حوله الا اصحاب الكفاءات ، لذا لم يكن غريبا أن يحيّى وزير العدل المرحوم احمد حسنى من انتقل منهم الى وزارة العدل قائلا : « انكم من خير اعضاء المجلس وان وزارة العدل لتتشرف بكم ويسعدها انكم ستعملون فيها ويكفيكم ملفاتكم الناصعة وتقاريركم الممتازة التى وضعها عنكم أستاذ الأجيال الدكتور عبد الرزاق السنهورى » (١) .

ويتهم المستشار عبد العزيز خير الدين محمد ابو نصير ، بأنه هو الذى دبر هذا الأمر ، فيقول : ومن اسف ، ان الذى اشار باتخاذ هذا الاجراء ، كان من رجال مجلس الدولة السابقين ، وكان موضع ثقة السنهورى ، ولكنه خان هذه الثقة ، وتولى امر الغاء المجلس واعادة تشكيله ، بعد استبعاد بعض اعضائه .

ويستطرد قائلا : وقد مر هذا الحادث كما مر سابقه (الاعتداء على السنهورى) ، دون ان يحدث أى رد فعل لدى المجلس أو لدى رئيسه ، الذى سمح لشخص غير ذى صفة ، بالتدخل لاختيار من يبقى فى المجلس ومن يبعد عنه (٢) .

ويقول الأستاذ صلاح منتصر ، بان محمد أبو نصير هو الذى اعد فى عام ١٩٥٥ القانون الخاص بتصفية مجلس الدولة من الذين لم تكن الثورة راضية عن تصرفاتهم وعن مواقفهم مع المرحوم السنهورى (٣) .

ويعلق الدكتور وحيد رأفت على اعادة تشكيل مجلس الدولة قائلا : وهكذا ــ بعد اقصاء ١٨ عضوا من مجلس الدولة ــ نجح عبد الناصر فى

---

(١) محمد عبد الخالق مدكور ، تليتكلم رئيس مجلس الدولة ، جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٨/٣١ .

(٢) جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٩/٢ .

(٣) جريدة الأهرام فى ١٩٨٣/٣/٢٠ ، باشوات وسوبر باشوات ، المرجع السابق ، ص ٨٧ .

تطهير مجلس الدولة من عدد من خيرة رجاله ، وتحويله الى اداة طيعة مستعدة لتلبية رغباته ونزواته ، بينما لم يصدر عن خليفة السنهورى ، الذى تم حل المجلس واعادة تشكيله فى عهده ، اى اعتراض على هذه الاجراءات الشاذة ، بل شارك بنفسه فى وضعها وتنفيذها رغم علمه ، وهو القانونى الضليع ، بانها تشكل عدوانا جديدا خطيرا على كيان مجلس الدولة واستقلاله بعد حادث الاعتداء على السنهورى (١) .

ويتعرض الدكتور سعد عصفور لأحكام المادة ٧٧ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، موجها سهامه الى الحاكم ومن يعاونه من رجال القانون ، فيقـول :

ما فعله القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، من اعادة تشكيل مجلس الدولة ، ليس الا تحايلا على مبدأ عدم جواز عزل القاضى . ذلك ان المناط فى ثبوت أو عدم ثبوت استقلال القضاء ، لا يكون بالرجـوع الى الدستور والقوانين ، التى تحرص عادة على تاكيد هذا الاستقلال ، وانما بحقيقة ما يجـرى فى شـأن مـدى احتـرام هـذا الاستقـلال فعـلا وواقعـا . فبدلا من المســاس صراحة بالضمانات المقـررة دستـوريا وقانونيا لرجـال القضاء ، وعلى الأخص عدم جواز العزل او النقل ، ابتدع أصحاب الفكر الملتوى ، وسيلة تأخذ فى الظاهر سمة الاصلاح القضائى ، وتخفى فى باطنها عزل او نقل جميع رجال القضاء ، الذين اريد التخلص منهم ، بناء على التقارير السرية المقدمة ضدهم من الأجهزة السرية ،والتى كان قد جندها الحاكم لحسابه ، وافسدها بالنفوذ والمـال ، واطلقها للتجسس على الشرفاء وأصحاب الضمير والرأى المستقل ، فى كافة المجالات حتى القضاء (٢) .

ان الحاكم الذى يسعى الى اهدار استقلال القضاء ، لا يعدم من رجال القانون ، من يخططون له لبلوغ غايته ، بوسائل شيطانية وملتوية ، حتى لا يبدو اعتداؤه على القضاء سافرا وصارخا (٣) .

امـا المستشار السـيد على السيد (٤) رئيس مجلس الدولة وقتذاك ، والذى صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى عهده ، واخذ فيه رأيه قبـل صدوره ، فقد قال عن هذا القانون فى تقريره عن اعمال المجلس فى عامه

---

(١) جريدة الأخبار فى ١٩٧٥/٩/٨ .

(٣،٢) د. سعد عصفور ، مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر ، مجلة المحاماة ، السنة ٥٦ ، ص ١٠١ وما بعدها .

(٤) مجلة مجلس الدولة ، السنتان الخامسة والسادسة ، يناير ١٩٥٦ ، ص ٦٤٠ — ٦٤١ .

التاسع (اكتوبر ١٩٥٤ - سبتمبر ١٩٥٥) : ان هذا القانون يعتبر ثورة بحق فى تاريخ القضاء الادارى فى مصر ، فهو لم يقتصر على اصلاح ما فى النظام السابق من عيوب ، وسد ما به من ثغرات ، بل استحدث نظما مبتكرة ، قلّما كانت تذهب الى مداها الأبصار ، حين اعداد التقارير السابقه ، بحسبان ان الطفرة فى الكمال تكاد تكون من ضروب المحال . ولكن العناية التى شملت بها الثورة مجلس الدولة ، باعتباره من اهم اعمدة النظام الديموقراطى القوى السليم ، ذلّلت كل صعب وعبّدت كل وعر ، فتحققت المعجزة ، وظفر المجلس بأكثر مما كان يؤمله من ضروب التعزيز والتدعيم .

وفى موضع آخر ، يبين المستشار السيد على السيد مزايا القانون المذكور فيقول : (١) أعاننى الله بمعاونة زملائى على أن نحقق للمجلس كل ما كان يصبو اليه من تنظيمات وضمانات . ورفع مرتبة الوظائف وزيادة عددها ، وذلك بالقانون المذكور . ومن ذلك توسيع اختصاصاته . وانشاء المحكمة الادارية العليا . وتنظيم هيئة المفوضين وتدعيمها ، وتوسيع اختصاصاتها . وادخال اصلاحات عديدة فى القسم الاستشارى .

ويستطرد قائلا : ومن أهم ما استحدثه هذا القانون ، اعتبار جميع موظفى المجلس الفنيين أعضاء فيه ، وكانت العضوية مقصورة على المستشارين ، كما كانت ضمانة عدم القابلية للعزل مقصورة على هؤلاء ، فجعلها القانون المذكور تشمل سائر اعضاء المجلس ، من درجة مندوب اول فما فوقها ، على أن يكون تمتع المندوبين الأول بها مشروطا بتمضية ثلاث سنوات متصلة فى وظيفتهم ، أو فى وظيفة قضائية مماثلة لها ، يتمتع شاغلوها بالضمانة عينها ، والحق بالقانون جدول جديد للوظائف والمرتبات ، تضمن تحسينا كبيرا فيها ، وأضاف وظيفة الوكيل المساعد ، وغير ذلك من التحسينات . كما ان من التعديلات الأساسية التى ادخلها القانون المذكور ، ان اصبح تعيين رئيس مجلس الدولة ووكيله والوكلاء المساعدين ، بترشيح من رئيس مجلس الوزراء ، وبموافقة الجمعية العمومية للمجلس ، وهى ضمانة كانت مقررة فى قانون انشائه رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، ثم الغيت فى القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ .

أما عن المادة ٧٧ التى بمقتضاها اعيد تشكيل المجلس فقال عنها المستشار السيد على السيد (٢) : تحدث كثيرون عن المادة ٧٧ من

(٢،١) جريدة الاخبار فى ١٩٧٥/٩/١٩

القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وهذه المادة اضافها مجلس الوزراء ، عندما عرض عليه مشروع القانون وتمسك بها • وكان هذا المجلس هو الذى يتولى اختصاصات رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية ، وكان الدافع الفعلى لادخالها من وجهة نظره ، انه لا ينبغى أن يتمركز أو يتجمع فى المجلس عناصر لها لون سياسى معين ، أو تتشيع لمن كان له مثل هذا اللون ، وبخاصة بعد ان وسع المشروع المقدم نطاق ضمانة عدم القابلية للعزل • وطبقا لنص هذه المادة لا يعدو ان يكون دور رئيس مجلس الدولة فى شأن تطبيق المادة المذكورة على الأشخاص دور اخذ الرأى • ولقد كانت هناك قائمة بعديدين قدمها مجلس الوزراء لأخذ رأى رئيس مجلس الدولة فيها ، وكل ما استطاعه ، هو أن يحد بقدر الامكان من هذا العدد ، وعلى أن يكرم من ينقلون من المجلس الى وظائف نظيره فى القضاء ، أو ادارة القضايا ، أو أية وظيفة عامة أخرى ، لا تقل من حيث الدرجة والمرتبات عن درجات وظائفهم فى مجلس الدولة •

وينتهى الى القول بأن هذا هو كل ما كان مستطاعا عمله ، فى وقت كانت الثورة فى عنفوان ثوريتها ، كما هو مفهوم • وتستطيع بسلطات مجلس الوزراء التنفيذية والتشريعية ، أن تفعل أى شىء ، وتسحق كل من يعترض سبيلها • ولقد تم نقل السادة المنقولين من مجلس الدولة بتفاهم بين رئيس مجلس الدولة والسيد أحمد حسنى وزير العدل وقتذاك ، وعلى أساس التبادل ، كما كان يحصل فى الحركات القضائية العادية • كما كسب مجلس الدولة على وجه التقابل عددا مماثلا من رجال القضاء وادارة القضايا •

تعليقنا على ما حدث :

حرص المستشار السيد على السيد على ابراز مزايا القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ لعدة أهداف • الأول ـ التذكير بأن هذا القانون ، الذى صدر فى عهده ، يعد خطوة متقدمة الى الأمام ، سواء بالنسبة لتنظيم المجلس ، أو بالنسبة للمزايا التى قررها لأعضاء المجلس • الثانى ـ انه اذا كان رجال مجلس الدولة قد خسروا شيئا بالمادة ٧٧ ، فقد كسبوا أشياء بهذا القانون • ولا ينتظر من أى قانون ، ان يحقق كل أمانى ورغبات أصحاب الشأن • الثالث ـ التهوين من شأن ما قررته المادة ٧٧ من أحكام ، باعتبار ان التضحية بالجزء فى سبيل الكل أمر أملته الحكمة واقتضته مصلحة المجلس •

اما نحن ، فلن نتعرض لتقييم القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، لأنه أمر يخرج عن موضوع كتابنا ، لكنا سنقصر كلامنا على المادة ٧٧ من القانون المذكور ، باعتبار انها مثلت اعتداء خطيرا علي استقلال مجلس الدولة ، وأثرت سلبا على ادائه لواجبه فى الموضوع الذى نعالجه ، موضوع الحقوق والحريات العامة .

ونبادر فى هذا الشأن ونقول : ان المادة ٧٧ ، تعد بحق وصمة فى جبين نظام الحكم من جهة ، وفى جبين من اقتراح وضعها أو وافق عليها من رجال القانون ، من جهة أخرى .

فبعد صعود عبد الناصر الى سدة الحكم ، إثر فوزه فى معاركه مع من ينازعونه أو يعتقد انهم ينازعونه السلطة ، كان يتعين فى نظره ونظر المحيطين به تثبيت دعائم هذا الحكم ، ولن يتسنى ذلك الا بتطويع كافة الهيئات والمؤسسات فى الدولة للنظام الجديد . ولن يكون ذلك ممكنا إلا بتصفيتها ممن يعتقد انهم معادون للنظام الجديد .

وتطهير مجلس الدولة ممن يعتقد انهم معادون للنظام الجديد ، كان يتطلب ظهور محمد أبو نصير من جديد على مسرح الأحداث للتمكين للنظام الجديد فى مجلس الدولة ، بحكم شطارته ، وبحكم وضعه السابق كأمين عام للمجلس ، وبحكم خبرته التى اكتسبها من المشاركة فى تدبير الاعتداء على السنهورى عام ١٩٥٤ ، وبحكم صلته القوية بعبد الناصر وبالنظام الجديد ، فكان القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذى تضمن المادة ٧٧ سالفة الذكر .

لقد صدر القانون سالف الذكر ، وهدفه الأساسى الاطاحة بأعضاء مجلس الدولة الذين يعتقد انهم معادون للنظام الجديد ، ولم يكن هؤلاء بالطبع الا اصدقاء وتلاميذ السنهورى المقربين ، والذين لم يعرف عن اى منهم ان لـه لونا سياسيا معينا كما زعم . وكان لابد لتغطية هذا الهدف ، ان يحقق القانون الجديد بعض المزايا للمجلس وأعضائه ، لإمكان تمرير ما أوردته المادة ٧٧ من أحكام فى هدوء ودون ردود افعال عنيفه . ان صدور قانون يسجل ما أوردته المادة ٧٧ من احكام ، دون ان يقدم مزايا للمجلس وأعضائه ، قد يكون من شأنه احداث استياء عام داخل المجلس لا داعى منه ولا ضرورة له . ان اصدار قانون يقرر بعض المزايا ، ثم تضمين هذا القانون نصا كنص المادة ٧٧ اشبه بوضع السم فى العسل فيسهل ابتلاعه . ان من شأن هذا القانون ان يقسم اعضاء المجلس الى فريقين . فريق الأغلبية وقد استفاد من القانون أو لم

يضار به ، فصارت له بالتالى مصلحة فى الدفاع عنه او فى اتخاذ موقف الصمت حياله ، وفريق الأقلية وهو من يضحى به اعمالا للمادة ٧٧ ومن قد يتعاطف معه ، واعتراضه لا قيمة له ولا وزن ، ومآله الى الذبول فالموت ٠

ان اعتبارات السياسة ومقتضيات أمن الحاكم ، صارت لها الأولوية ، فانطبع هذا على القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ٠ واذا تدخلت السياسة فى أمور القضاء ، فقد فسدت السياسة وضاع القضاء ٠

ان الحاكم الذى يريد أن يؤمن ظهره ، مما قد يرتكبه اتباعه وموظفوه من اخطاء ، وما قد يمارسونه من خطايا ، ينبغى عليه أن يحرص على تدعيم القضاء وحماية استقلاله ٠ ان الحاكم مهما كان عبقريا فانه يصير بعد مدة ، طالت أم قصرت ، أسير من حوله من معاونيه ، لا يرى الا بعيونهم ولا يسمع الا بآذانهم ولا يتكلم الا بلسانهم ٠ ولكى يخرج من هذه الدائرة الجهنمية عليه أن يوطىء اكناف العدالة ٠ ان القضاء المستقل والنزيه هو الذى يقدم من خلال احكامه الصورة الحقيقية للمجتمع ، وبالتالى يكون خير معين للحاكم على أداء واجبه ٠ ان ثقة المواطن بأن فى بلده قضاء مستقلا وعادلا ، لا يخضع الا لسلطان القانون ، يجعله يحترم احكامه وينحنى لها ويسلم بها أيا كانت ، وبهذا تنتشر راية الأمن على ربوع البلاد ، فيأمن بذلك الحاكم كما يأمن المحكوم ٠ لذا فان الحاكم الرشيد هو الذى يضع القضاء فى أعلى مكانة ، ويرفع القضاة الى أسمى مرتبه ٠

واذا كان هذا هو ما ينبغى أن يكون عليه موقف الحاكم من القضاء ، فان نظام الحكم فى مصر آثر أن يسلك طريقا آخر ٠ لقد تصور ان هدم استقلال مجلس الدولة هو احد السبل التى تمهد لحكم مستقر ، لذا أقدم على ايراد نص المادة ٧٧ سالفة الذكر ٠

ان الحاكم لكى يصل الى اغراضه ، منح نفسه اختصاصات الجمعية العمومية لمجلس الدولة وكذلك المجلس الخاص ، خلال فترة معينة ، يعيد فيها تشكيل المجلس ، وفى هذه الفترة يعز من يشاء ويذل من يشاء ٠ ان الهيمنة الفردية على السلطتين التنفيذية والتشريعية انسحبت بمقتضى المادة ٧٧ الى السلطة القضائية ، آخر حصن يمكن أن يحتمى به المواطن فى مواجهة السلطة ٠ ان اختصاصات الجمعية العمومية والمجلس الخاص التى أراد لها الشارع ان تمارس بصفة جماعية ، من خلال

هذين الجهازين ، لتخرج قراراتهما أقرب ما تكون الى الصواب ، اغتصبها الحاكم ليمارسها بطريقة فردية تحكمية • وما فعله الحاكم فى مجلس الدولة لم يكن الا امتدادا لما فعله بالنسبة لكافة هيئات ومؤسسات الدولة • ان زمن استقلال هذه الهيئات والمؤسسات قد ولى ، وعليها ان تهيىء نفسها للوضع الجديد • وضع التبعية والخضوع •

والمادة ٧٧ سالفة الذكر التى مكنت الحاكم من التخلص من عدد من اعضاء مجلس الدولة ، دون سبب جدى يبرر ذلك ، تقدم البرهان ، على أن المصلحة العامة لا ينظر اليها الا من خلال مصلحة الحاكم • لقد خلط الحاكم بين شخصه وبين الوطن الذى يحكمه ، وصار الكل فى واحد هو شخصه • لذا فان ما يعتقد انه يمس شخصه أو يهدده ، فأنه بالتالى يمس الوطن ، وتقضى المصلحة العامة سحقه أو التخلص منه •

واذا كان الحاكم قادرا على التطاول على القانون ، والتخلص دون ما سبب جدى من بعض اعضاء مجلس الدولة ، الذين لا يجيز القانون عزلهم او نقلهم بهذه الطريقة ، فما هى قيمة النصوص القانونية التى تقرر عدم جواز العزل أو النقل • ان القانون الذى يمكن ان يحيل الحاكم نصوصه مواد ميته ، ويصيّره قصاصات من ورق ، يقذف بها وقتما يشاء فى سلة المهملات ، يفقد هيبته واحترامه من جانب المحكومين ، ويضحى الوطن بعد ذلك غابه ، الانتصار فيها لأصحاب الناب والمخلب •

ان اقدام الحاكم على انتهاك القانون الذى يحكم امور القضاه — وهم من النخبة المؤثرة فى المجتمع — مؤشر هام الى انه يمكن أن يهدر القوانين التى تخص الكافة دون وجل أو خجل ، فتدب الفوضى وتنتهك الحرمات ويسير المجتمع سريعا الى الهاوية •

واذا كانت المادة ٧٧ قد قضت باعادة تعيين كل اعضاء مجلس الدولة فى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ العمل بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، فان العضو سيظل قلقا طيلة هذه المدة ينتظر مصيره المعلق بكلمة ينطق بها الحاكم • ان القاضى وهو يواجه هذه المحنة يسقط فى نظر نفسه ونظر اسرته ونظر المحيطين به ونظر المتقاضين • كيف يمكن للقاضى بعد هذه المهانة أن يحتفظ باستقلاله ، وهو يعرف مسبقا انه يمكن أن يلقى به فى أية لحظة فى عرض الطريق ! ! كيف يمكن للقاضى أن يرسى العدالة وهو يشعر ان الكرسى الذى يجلس فوقه فى محراب العدالة يهتز من تحته ! ! كيف يمكن أن يواجه قاضى الحقوق

والحريات العامة الحاكم بشجاعة وهو يعلم مسبقا ان اى حكم هام يصدره ضد الحاكم يمكن أن يدفع هو وزوجتــه واولاده ثمنه جـوعا وعـريا وتشردا ومهـــانة ٠

ان شعور القاضى الذى ينتمى الى سـلطة مسـتقلة وموازية للسـلطة التنفيذية ، ان مصيره فى يد السلطة التنفيذية ، وبالتـالى فهـو تابع لهـا ان لم يكن تنظيميا ووظيفيا فواقعيا ، فان هذا الشـعور يمكن أن يدمـر السـلطة القضائية ، لتصير فرعا تابعا للسـلطة التنفيذية ، بما يمثله ذلك من جناية على العدالة وعلى الوطن معا ٠

ومن عجب ان تاتى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وتبرر نص المـادة ٧٧ بقولهـا : لمـا كان التنظيم الجـديد قـد عدّل فى نظـام الوظائف ودرجاتها ، وادمج بعض الدرجات فى درجات أصلية ذات بداية ونهـاية ، فان هذا التنظيم الجـديد يقتضى اعـادة تعيين أعضـاء مجلس الدولة ٠

وتضيف المذكرة الايضاحية : وحتى يتمكن المجلس من القيام بأعبـائه الجـديدة عقب نفـاذ القانون ، رؤى ان يتولى رئيس مجلس الوزراء جميع الاختصـاصات المخـولة للجمعية العمومية والمجلس الخـاص خــلال مدة معينـــة ٠

اى منطق معوج وساذج هذا الذى تقـول به المذكـرة الايضاحية !! هل تعـديل الوظائف والدرجـات ، يقتضى اعـادة تعيين كل أعضاء مجلس الدولة من جـديد !! هل قيـام مجلس الدولة باعبائه الجـديدة ، عقـب نفـاذ القانون ، يوجب أن يتولى رئيس مجلس الوزراء جميع الاختصاصات المخـولة للجمعية العمومية وللمجلس الخاص !! ان هذا الكلام ضرب من العبث ، لا يستحق منا أى رد ٠ ان احترام عقـل القـارىء يقتضى منا أن نلزم الصمت حياله ٠

اما رجـال القانون الذين ابتدعوا هذا القانون أو شاركوا فى صنعه فلنا معهم وقفة ٠ ان محمد أبو نصير زلت قدمــه يوم أن قـدم السنهورى عام ١٩٥٤ ضحية على مذبح مطامعه ٠ ولـما تورط ولم يعـد أمامــه من سبيل الى الرجـوع الى طريق الصـواب ، صـار عبـدا للنظـام ، عليـه أن يقـدم ، عند الطلب ، البرهان على انه الخـادم المطيع للنظـام ، ولن يكـون ذلك الا بارتكاب المزيد من الخطايا والآثـام ، لـذا كان القـانون رقم ١٦٥ لسـنة ١٩٥٥ بما احتواه من المـادة ٧٧ ، ثم من بعـده القانون

رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ بالاعتداء على كافة الهيئات القضائية . ان من يخطىء ويتحالف مع النظم الفردية أو الشمولية يضيع الى الأبد ، ولو صحا ضميره يوما وحاول استرداد طهارته ، للوثه النظام ثم لفظه ، فيظل باقى عمره حيا ميتا الى ان يلقى ربه . كذلك ينتظره نفس المصير اذا صار من مصلحة النظام التخلص منه بعد ان أدى الدور المرسوم له . كما يواجه نفس المصير اذا تغيرت الدنيا وتبدل النظام وصار للنظام الجديد حواريون جدد يرون فى شخصه عبئا على النظام الجديد فيلقون به فى زوايا النسيان ، وكان هذا مصير محمد أبو نصير . عاش سنواته الأخيرة فى الظل منبوذا من الجميع .

والآن يسجل التاريخ ان محمد أبو نصير كان أداة الحاكم فى محاولة تدمير السلطة القضائية التى كان يوما أحد أعضائها ، وفى انتهاك حرمة القانون الذى كان عليه كرجل قانون تقديسه واحترامه . ولا نعتقد ان هناك حكما أقسى عليه من حكم التاريخ .

اما المستشار السيد على السيد فقد دافع عن نفسه عندما تعرض للمادة ٧٧ ، وقال ان دوره فى شأن تطبيق هذه المادة على الأعضاء دور أخذ الرأى ، وأضاف أنه حد بقدر الامكان من عدد الذين أخرجوا من المجلس ، كما كرمهم بنقلهم الى وظائف نظيره أو معادله وانهى كلامه بانه لم يكن يستطيع ان يفعل أكثر من ذلك ، فى وقت كانت الثورة فيه فى عنفوان ثوريتها ، وتستطيع بسلطات مجلس الوزراء التنفيذية والتشريعية أن تسحق من يعترض سبيلها .

ونحن نسلم تماما ، بأن الثورة كانت فى عنفوان ثوريتها ، وكانت تستطيع أن تسحق من يعترض سبيلها ، ونسلم كذلك بأنه فى هذا الوقت بالذات ، وليس فى غيره ، تختبر معادن الرجال . ان الرجال العظام هم الذين تصنعهم مثل هذه الأزمات . ان الأقدار تضعهم فى هذه الظروف بين خيارين ، اما المصلحة الخاصة واما الواجب . صحيح انه خيار صعب ، لكن الرجل العظيم يحاول أن يعبر هذه المحنة مرفوع الرأس ، فان اخفق ، فضل التضحية بمنصبه على التضحية بالواجب .

نحن لا نطلب من الرؤساء ان يكونوا ملائكة ، لكنا نطمع ان يكونوا رجالا فيثبتون وقت الشدة للأنواء والعواصف . ان اقصى ما يمكن أن يضحى به الرئيس فى هذه الحالة منصبا يشغله وسوف يتركه يوما لا محاله . واذا كنا نطلب من الجندى أن يضحى بحياته فى سبيل

وطنـه ، فانا لا نطلب من الرئيس الا التضحية بمنصبه ـ اذا لزم الأمر ـ فى سبيل الواجب والقيم والمثل ٠

واذا لم يكن مطلوبا من القاضى أن يصـل فى تجرده واخلاصه لعمله وضميره الى حـد ان يسلم رقبته لسيف النظـام ، او ان ينتحـر فـداء للعـدالة والقانون ، فان المطلوب منه اذا تعرض لضغوط لم يستطع معها ان يؤدى واجبـه على نحو يرضى ضميره ، أن يترك وظيفته القضائية غـير آسـف عليها ، فذلك أكرم لشخصه وأبقى عند الله والناس والتاريخ ٠

ان الرئيس القاضى الذى ينحنى للعاصفة فى مثل هـذه الظروف ، يظـل منحنيـا الى آخـر العمر ، ولا يستطيع يوما أن يرفع قامتـه ٠ وتحسبا لهذا كانت الحـكمة تمـلى على المستشار السيد على السـيد أن يعترض على ما يجـرى ، ملوحا باستقالته ، فان تراجعت السـلطة امام شجاعته نال التقـدير ، وان ضحت به كسـب المجـد ٠

ان الانحنـاء امـام القـوة الغاشـمة التى فرضت المـادة ٧٧ ، كلف مجلس الدولة غاليا ٠ ان الذين قدموا التنازلات فى هذه الأزمة كان طبيعيا أن يستمروا من خـلال الأحـكام التى يصدرونها فى تقـديم التنـازلات ٠ ولو كانوا يسددون ثمن هذه التنازلات من رصيدهم الشخصى فقط لهـان الأمر ، لكن مجلس الدولة كان يدفع الثمن كذلك من تاريخه وسمعته ٠ ان القلعـة الحصينة التى كان يحتمى بهـا الناس من ظلم وجـور السلطة بـدات تتصـدع ٠ ان السـمعة الطيبة التى اكتسبها المجلس من خـلال اصراره على الزام الادارة احترام مبدأ المشروعية أخذت تتداعى ٠ باختصار بات مجلس الدولة اقل قدرة على تأدية واجبـه حيـال من يلجئون اليـه طالبين حمـايته ٠

واذا سلمنا جـدلا بانه عند أخـذ رأى المستشار السـيد على السـيد فى المـادة ٧٧ ، حـد بقدر الامكان من عدد الذين طردوا من المجلس ، فان الأمـر ـ فى زعمنا ـ لم يكن أمر العـدد الذى طرد ، كبر أم صغر ، وانما كان الأمـر أمر اهـدار قانون وهدم مجلس ٠ لو اقتصر عدد الـذين اخرجـوا من المجلس على واحـد أو اثنين لمـا تغير الحـال ٠ ان الواجب يملى على الرئيس المحافظة على كرامة واستقلال الهيئة التى يرأسـها ، وتدعيم هيبة وسيادة القانون فيهـا ، فان عجـز عن ذلك ، لسبب أو لآخر ، فعليـه أن يتنحى ٠ كذلك لم يكن الأمر امـر نقل المبعدين من الأعضـاء الى وظائف نظـيره أو معادلة وانما كان : هل هذا النقـل جـائز قانونا ام لا ، وهل هنـاك مبررات جـدية لاجـرائه ام لا ٠ وما هى النتـائج

التى يمكن أن تترتب على هــذا الاجــراء ، فيمــا يتعلق بكيــان المجلس وكيفية أدائه لوظيفته • اذن لم يكن الأمــر امركم من الأعضاء ينقــل من المجلس والى اين ، وانما كان الأمــر أمر مجلس الدولة يكون أو لا يكون !!

قد يقول قائل : ألم يكن الانحنــاء للعاصفة أمرا تستلزمه ضرورات الحفاظ على المجلس ؟ ألم يكن من الممكن ، اذا لم يتصرف رئيس المجلس على النحــو الذى تصرف بــه ، ان يلغى مجلس الدولــة ، وان يوزع كل اعضــائه على الجهــات القضائية الأخــرى ؟

وردا على هذا نقــول : ان افتراض الغاء مجلس الدولة عام ١٩٥٥ افتراض شبه مستحيل • ان نظــام الحكم ما كان يقــدم بهذه البســاطة على الغــاء هيئة ذائعة الصيت وذات شعبية ضخمة كمجلس الدولة • ان تاريخ مجلس الدولة فى الوقوف فى مواجهــة الملك وفى نصرة الحــريات ، كان مازال ماثلا فى الأذهان ، لذا فان اقــدام نظــام حكم يدعى الشعبية على مثل هذه الخطــوة كان سباحة ضد التيــار لا يريدها ولا يسعى اليهــا • ان نظــام الحكم وقتذاك لم يكن ساذجا الى الدرجة التى تدفعــه الى اتخاذ مثل هذا الاجراء العنيف غير المبرر • صحيح ان الثورة اقدمت قبل ذلك على حل الأحزاب السياسية ، لكنها لم تقدم على ذلك الا لأن قطاعا كبيرا من الرأى العام ، كان مقتنعا ــ خطأ أو صوابا ــ بفسادها ووقوفها عقبة فى سبيل التطور والتقــدم ، وما كان فى امكان نظــام الحكم أن يقــدم على هذه الخطــوة اذا كان القطــاع الأكبر من الجماهير ملتفا حــول هذه الأحــزاب يدافــع عن كيانها ووجودها • لكن ما الذى كان يمكن أن يقــدمه نظــام الحــكم الى الشعب تبريرا لالغائه مجلس الدولة صاحب السمعة الطيبة والمكانــة الرفيعــة فى قلوب الجمــاهير • ان خطــوة الغاء مجلس الدولة ما كان يمكن أن تتخــذ ، لكنهــا حجة يقدمهــا الذين فرطــوا فى استقلال مجلس الدولة تبريرا للموقف الذى اتخــذوه حيــال المــادة ٧٧ •

واذا افترضــنا جــدلا ، ان نظــام الحــكم كان قد تصرف بلا عقــل ولا حكمه ، واقدم على الغــاء مجلس الدولة غير مبال بشعبيته الضخمة ، فما هى نتائج مثــل هــذا التصرف على أعضــاء المجلس ورئيســه وعلى مستقبل المجلس كهيئة قضائية ؟

بالنسبة لأعضاء المجلس ، لم تكن ثمة مشكلة لأنهم كانوا سينقلون الى وظائف نظيرة أو معادلة ، وبالتالى لن يخسروا كثيرا ، لكن الخاسر الحقيقى

كان رئيس المجلس لأنه كان سيفقد وظيفته الرئاسية وهذا هو بيت القصيد . ان الرئيس فى هذه المحنـه دافع أساسا عن منصبه ووضعه ، ومن هنـا كان الموقف الذى اتخـذه من المـادة ٧٧ .

اما بالنسبة لمجلس الدولة كهيئة قضائية ، فلو افترضنا جـدلا ، انه الغى نتيجة لموقف شجاع من رئيسـه واعضائه ، فى هذا الوقت الذى كانت فيه سمعته تلامس السحاب ، فان عودته كانت ستمثل مطلبا شعبيا ملحـا ومتجـددا . وسـوف تضطر السـلطة ، شاءت أم ابت ، الى اعـادته الى الحياة من جديد . قد تتأخر عودته زمنـا ربما يطـول ، لكنه سـوف يعـود لا محـالة اقوى مما كان . ان قتل مجلس الدولة وهو فى قمة مجده كان سيجعل منـه أسطورة تسـكن الضمائر وتقـيم فى الأفئدة وتحـل فى العقـول ، الى أن يعـود ثانية الى الوجـود . ان الارادة الشعبية كانت ستبعثه وتمكن له كى يستأنف مسـيرته ، رافعـا الراس فى كبرياء وتواضع ، محتضنا المستقبل فى اعتداد وثقة .

ان الأحـزاب التى حلت وقتذاك عادت اليـوم الى الساحة ، لأن حاجة الناس اليها ماتزال قائمة . ولو كان مجلس الدولة قد الغى وقتذاك ، لبعث اليـوم من جـديد ، لأن حاجـة الناس اليـه ماتزال قائمـة ، كى يواصـل دوره العظيم فى حراسـة القانون والحـرية والعدالة والتقدم .

وقد يقول قائل آخـر : هل يمكن ان يعـود مجلس الدولة الى الوجود اذا كان قد ادمج فى القضاء العادى وصار جزءا منه ؟ وأنا اقول نعم يعود . ان مجلس الدولة بعـد ان بلغ فى الخمسينيات ما بلغ من مجـد وصيت ، صـار عصيا ذوبانه فى اية هيئة قضائية أخرى . ان قامته وحجمه صـارا أكبر من أن يحتويهما هيكل قضائى آخـر ، لذا فانه اذا كان قد حـدث وضـم قسرا الى هيئة قضائية اخـرى ، فإن مآله حتمـا الى الاسـتقلال من جـديد .

هذا على الصعيد التنظيمى . اما على الصعيد الوظيفى ، فان مجلس الدولة ليس بنـاء صناعيا هشـا يمكن ان نقيمه اليوم ونستغنى عنه غـدا . انه مؤسسة تمارس وظيفة هامة لا يمكن القيـام بها على الوجه الأكمـل الا على اسـتقلال . ان استقـلال المجلس ينبـع من ضرورة قانونيـة هى وجـود قانون ادارى متميز عن القانون الخاص . وتميز القانون الادارى هذا ، يستلزم أن يقوم على تطبيقه قضاة متخصصون ، يملكون القـدرة على تفهم مقتضيات الصالح العـام ، وضرورات حسن سـير المرافق العامة ، والتوفيق بينها وبين مصالح الأفراد . وتحقيق التوازن بين الصالح العـام

والصالح الخاص · وابتداع القواعد القانونية المرنة والمستقلة عن القواعد الجامدة للقانون الخاص ·

اذن فالمنازعات الادارية التى يفصل فيها مجلس الدولة ، تستلزم قاضيا متخصصا له مواصفات معينة ، تختلف عن مواصفات القاضى العادى (١) · ولن تتوافر له هذه المواصفات ، الا اذا تربى منذ بداية حياته الوظيفية فى مدرسة مجلس الدولة ، ينهل من احكامها ، ويتشرب تقاليدها ، حتى يستوى قاضيا اداريا ، قادرا على القيام بعمله بكفاءة واقتدار · واذا كان الأمر كذلك ، فان استقلال مجلس الدولة يكون لازما لحسن قيامه بمهمته · واذا كان قد قدر يوما والحق المجلس بالقضاء العادى ، فان الضرورة القانونية والمصلحة العامة ، كانتا ستحتمان يوما عودته الى الاستقلال من جديد ·

من كل ما سبق يبين ان المبررات التى قدمت ، دفاعا عن الموقف الذى وقفه المسئولون عن المجلس ، من الاعتداء الذى وقع عليه عام ١٩٥٥ ، مبررات واهية ، لا تنهض على سند ولا تقوم على أساس ·

---

(١) انظر فى هذا الصدد ، الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ١٦ وما بعدها ·

المطلب الثالث

الاعتـداء على كافـة الهيئـات القضائية عام ١٩٦٩

مدى تدخل نظام ٢٣ يوليو فى شئون القضاء :

يقول المستشار طارق البشرى (١) فى كتابه « الديموقراطية ونظام ٢٣ يوليو » : ان السلطة التشريعية فى ظل نظام ٢٣ يوليو ، لم تفقد استقلالها فقط ، بل فقدت وجودها نفسه ، واندمجت فى السلطة التنفيذية، التى يتولاها مجلس الوزراء. اما بالنسبة للقضاء ــ الذى اعترف الدستور المؤقت باستقلاله ــ فان اصل الوجود المستقل له انما ينشأ من قيام التوازن بين سلطتى التشريع والتنفيذ . فاذا فقدت السلطة التشريعية استقلالها يكون القضاء قد أحيط به ، لان التبعية التنظيمية تتأتى من عاملين تنظيميين ، ان يكون للمتبوع تعيين التابع وعزله (أو صرف أجره ومنعه) ، وأن يكون على التابع أن ينفذ تعليمات المتبوع . واستقلال القضاء يتأتى من انه وان كان للسلطة التنفيذية سهم فى تعيين القاضى ، الا ان تعيينه وعزله انما يجـرى طبقـا لأحكام قررتها سلطة التشريع ، كما ان القاضى يطبق قوانين تصدر من سلطة التشريع . وهذا مفاد القول بان استقلاله يقوم على قيام التوازن بين سلطة التنفيذ ذات الهيمنة المادية والمالية ، وسلطة التشريع ذات الاتصال الوثيق بمجمل الرأى العام السياسى فى المجتمع . ومادام من ينفذ القانون هو من يصدره ، فقد أحيط بالقضاء من الناحية التنظيمية . وصار ما يتمتع به من استقلال فى اداء وظيفته انمـا يعتمد أساسـا على أريحية من يقبض على سلطتى التقرير والتنفيذ .

ويستطرد المستشار طارق البشرى قائلا (٢) : ان جهـاز الدولة الذى اندمجت فيه السلطتان التشريعية والتنفيذية من الوجهة العملية كان قد أحاط بالسلطة القضائية وحاصر وجودها المستقل . وبهذا لم تتدخل الثورة فى شئون القضاء فى السنوات الأولى ، وانما احاطت به وحاصرت وظيفته ، وامكنها أن تصدر من التشريعات ما يمنع اللجوء الى المحاكم بالنسبة لمـا يمس النشـاط السياسى للدولة مساسا مباشرا ، كما أمكنها أن تنشىء محاكم خاصة تختـار لها قضاة معينين بأسمائهم من الضباط أو من غيرهم للنظر فى القضايا السياسية ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للدولة . وكان للدولة من القوة المادية والمعنوية

---

(١) الديموقراطية ونظام ٢٣ يوليو ، ص ١٠٥ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٨٧ ــ ١٨٨ .

ما استطاعت به أن تطبق هذا الوضع بخصائصه الثلاث : الأولى استيعاب الوظيفة القضائية · الثانية سلب بعض الاختصاص القضائى ، الثالثة انشاء المحـاكم الخاصة بكل حالة تهمها بعينها · وبهذا الوضع لم تكن ثورة ٢٣ يوليو محتاجة لتدخل فى الشئون الداخلية للقضاء العادى وأوضاعه كمؤسسه ذات اعراف وتقاليد وضمانات مستقرة ·

وبعـد هزيمة ١٩٦٧ ضعف النفـوذ المعنـوى للدولة وبدات المعارضة السياسية تتوالد بكافة اتجاهاتها ، فلم يعد يسوغ لدى الراى العام تقبـل انشاء المحاكم الخاصة ، بعد أن اهتزت الشرعية السياسية للنظام عامة · ومن جهة أخرى بدأت الوظيفة الكامنة للقضاء العادى تحاول من خـلال نشاطها القضـائى اليومى أن توسع من ولايتها المنتقصة من خـلال بعض الأحكام التى بدأت تناقش من بعيد مدى دستورية أو شرعية بعض الاجراءات السابقة ، سواء السياسية أو الاقتصادية وإن تجاوز بتوسيع اختصاصها النطاق المضروب عليها ·

ويمضى المستشار طارق البشرى قائلا : وتنبهت الدولة لهذا فبدأت محاولة ادخال القضاء والقضاه فى الاطار السياسى للدولة ومحاولة النفوذ الى الجهاز القضائى نفسه · واتخذ ذلك سبيلين ، هما الدعوة لادخال القضاة فى التنظيم السياسى (الاتحاد الاشتراكى) ، والدعوة الى اعادة صياغة الهيكل القضائى نفسه بالمناداة بالقضاء الشعبى ، اى محاولة ادخال عناصر من غير القضاة فى المحـاكم ·

ونحن وان كنا نؤيد المستشار طارق البشرى فى أن السلطة القضائية قد احيط بها منذ السنوات الأولى للثورة ، فاننا نخالفه القول بأن الدولة لم تحاول التدخل فى شئون القضاء الا بعـد هزيمة ١٩٦٧ ، ذلك ان الدولة تدخلت فى شئون القضاء منذ سنواتها الأولى ، عندما اعتدت على السنهورى وزملائه وهم يؤدون واجبهم فى مارس سنة ١٩٥٤ ، وعندما عزلت كافة اعضـاء مجلس الدولة وأعادت تعيينهم مسقطة منهم ١٨ عضـوا وذلك فى مارس ١٩٥٥ ·

هل هناك تدخل فى شئون القضاء اكثر من ضرب واهانة القضاه ! ! هل هناك تدخل فى شئون القضاة أكثر من اهدار حصانتهم ونقلهم الى اماكن قد لا يرضون عن العمل فيها ! ! هل هناك تدخل فى شئون القضاه أكثر من القاء الرعب والخوف فى قلوبهم ! !

اعادة تشكيل الهيئات القضائية بالقرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ :

بدأت الثورة منذ الستينيات ، فى محاولة جر القضاء الى العمل السياسى . وكان الاتحاد الاشتراكى وقتذاك هو الاطار الوحيد الذى يمكن من خلاله ممارسة اى نشاط سياسى . وعندما طرحت فكرة ضم رجال القضاء الى هذا الاتحاد ، قيل تبريرا لذلك ، ان الاتحاد ليس تنظيما سياسيا ، وانما هو اطار يضم تحالف قوى الشعب العاملة ، وان رجال القضاء هم بعض أفراد هذا التحالف ، وبالتالى يجب الا يقفوا خارجه .

وقد بدأ التمهيد لإلحاق رجال القضاء بالاتحاد الاشتراكى ، بسلسلة من تسع مقالات ، نشرت فى جريدة الجمهورية ، فى الفترة من ١٨ الى ٢٦ مارس سنة ١٩٦٧ ، بقلم على صبرى الأمين العام للاتحاد الاشتراكى فى ذلك الوقت .

وفى هذه المقالات التى كانت تعكس بالتاكيد تفكير رئيس الاتحاد الاشتراكى ، أوضح السيد على صبرى ، ان رجال العدالة لن يتمكنوا من القيام بدورهم الأساسى والهام فى المجتمع الاشتراكى ، اذا وقفوا بعيدين عن التنظيمات السياسية ، منعزلين عن العمل السياسى ، متباعدين عن نضال قوى الشعب العاملة .

وقال تأكيدا لرأيه ، انه أصبح يعاب على رجال العدالة ، انهم كونوا طبقة انفصلت عن المجتمع ، وأصبحت أحكامها فى غير صالحه . بل إن أحكامها لتعد فى صالح المنحرفين والمستغلين الذين يبرئهم القضاء ، اما بسبب بطلان التفتيش او عدم كفاية الأدلة .

وواضح ان الهدف من جر رجال القضاء الى الاتحاد الاشتراكى — وهو باعتراف أمينه العام تنظيم سياسى — لم يكن اشراكهم فى مناقشة القضايا التى يتعرض لها الاتحاد فقط ، وانما لتملى عليهم كذلك احكام الادانة ضد الذين يرى الاتحاد الاشتراكى انهم يعملون فى غير صالح المجتمع ، ولو لم تتبع فى شأنهم الاجراءات التى يتطلبها القانون ، أو تتوافر فى حقهم أدلة الادانة .

وكان غزو القضاء مقصودا به تحقيق عدة أهداف هى : ادخال القضاة الى الاتحاد الاشتراكى وارغامهم على العمل السياسى بكل ما فيه من مناورات . وكذلك فصل النيابة عن القضاء . وأخيرا تبنى نظام القضاء الشعبى .

وقد وقف القضاة فى وجه محاولات السلطة التنفيذية ضمهم الى الاتحاد الاشتراكى ، وانشاء القضاء الشعبى ، وفصل النيابة العامة عن القضاء والحاقها بالسلطة التنفيذية • واجتمعت الجمعية العمومية للقضاة فى ٢٨ مارس سنة ١٩٦٨ وأصدرت بيانا من عدة نقاط منها :

- ان صلابة الجبهة الداخلية تقوم فى الدرجة الأولى على تأمين حرية المواطن فى الراى والكلمة والاجتماع ••• وتاكيد مبدأ الشرعية وسيادة القانون فى ظل من رقابة السلطة القضائية فحسب ، بحيث لا تمس حريات المواطنين الا طبقا لأحكام القانون العام وحده وبحكم من القضاء العام وحده ••• وبالاجراءات المتبعة أمامه وحدها •

- ان القضاء سلطة مستقلة عن باقى السلطات •• ورسالة سامية تصل بين القاضى وخالقه ••• ولا يراعى القاضى فى قضائه الا نصفة المظلوم والأخذ بيد الضعيف •• ولذلك عنيت جميع الدول مهما اختلفت نظم الحكم فيها برسالة القضاء ، وعملت على استقلاله عن باقى السلطات •• وتوطيد سلطته ورعاية القائمين عليه •• لا مراعاة لأشخاص القضاة ولكن لتوفير ضمانة من ضمانات الشعب فى ان يعيش فى جو من الأمن والعدالة والاستقرار •

- ان النيابة العامة شعبة أصيلة فى السلطة القضائية ، وان وحدة قضاء التحقيق وقضاء الحكم ضرورة اساسية من ضرورات الحق والعدل •• وفى فصم النيابة العامة عن السلطة القضائية ما يمس استقلال القضاء • لذلك ينبغى ان تتوافر لرجال النيابة العامة ذات الضمانات التى توفرها الأمة لرجال القضاء باستقلالهم وعدم قابليتهم للعزل •

- يرى رجال القضاء والنيابة محافظة منهم على استقلال القضاء وضمانات العدل أن يكونوا جميعا بعيدين عن المشاركة فى اية تنظيمات سياسية فى الاتحاد الاشتراكى على كافة مستوياته •

- ان القضاء - كما وصفه الرئيس بعبارته الخالدة - صمام الأمن فى وطننا •• كما ان تخصص القاضى أصل أساسى فى التنظيم القضائى السليم يجب الحرص عليه بعدم المساس باختصاصات السلطة القضائية • وعدم اشتراك غير المتخصصين فى أداء رسالة القضاء •

وبقدر ما لقى هذا البيان من ترحيب على الصعيد الشعبى ، وعلى صعيد مجمل أعضاء الهيئات القضائية ، بقدر ما أثار النظام فشله فى تطويع السلطة القضائية لهيمنته •

ولقد تصاعدت الأزمة بين السلطة وبين رجـال القضـاء ، بمناسبة انتخابات مجلس ادارة نادى القضاة بالقاهرة فى ٢١ مارس سنة ١٩٦٩ . ذلك ان هذه الانتخابات ضمت تيارين ، الأول يناصر ما جاء فى بيان ٢٨ مارس ، والثانى محسوب على الحكومة . ولقد أجريت الانتخابات وأسفرت نتيجتها عن فوز مرشحى التيار الأول بجميع مقاعد مجلس الادارة .

ولقد رأى النظام حفاظا على هيبته ، مواجهة هذا الموقف باتخـاذ اجراءات عنيفة وغير حكيمة ، فأصدر القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ ناصا على ما يلى :

المـادة الأولى : يعاد تشكيل الهيئات القضائية المنظمة بالقوانين رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ورقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ورقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ ورقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ المشار اليها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ العمل بهـذا القانون .

المـادة الثانية : يصدر رئيس الجمهورية خلال المدة المذكورة القرارات اللازمة لاعادة تعيين أعضاء الهيئات القضائية فى وظائفهم الحالية أو فى وظائف مماثلة بالهيئات القضائية الأخرى ، ويشـمل قرار اعادة التعيين الوظيفة والأقدمية فيها .

المـادة الثالثة : يعتبر من لا تشملهم قرارات اعـادة التعيين المشـار اليها فى المـادة الثانية محالين الى المعاش بحكم القانون . وتسوى معاشاتهم أو مكافآتهم على أساس آخر مرتب .

المـادة الرابعة : يجوز خلال المدة المحددة فى المـادة الأولى أن يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتعيين أى عضو من أعضـاء الهيئات القضائية الذين لم تشملهم القرارات المشار اليها فى المـادة الثانية فى أى وظيفة أخرى معادلة لدرجة وظيفته فى الحكومة أو فى القطاع العام .

المـادة الخامسة : يكون لرئيس الجمهورية خلال المدة المحـددة فى المـادة الأولى كافة الاختصاصات المقررة للمجالس والجمعيات والتشكيلات الأخرى المنصوص عليها فى القوانين المنظمة للهيئات القضائية بالنسبة للتعيين والترقية والنقل .

وبررت المذكرة الايضاحية للقرار بقانون سالف الذكر اعادة تشكيل الهيئات القضائية فقالت : اقتضى انشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، ان يعاد تشكيل الهيئات القضائية ، على نحو يكفل للاصلاح القضائى ان يحقق أهدافه نحو وحدة التطبيق القانونى ، وتجانس أحـكام القضاء ،

وضمان حقوق الدولة والمواطنين ، فى مرحلة التحول الاشتراكى ، التى تتطلب من القضاء أن يكون أداة لهذا التحول ، بما يرسمه من مبادىء وفق أحكام الميثاق والدستور ٠

وتبرير المذكرة الايضاحية اعادة تشكيل الهيئات القضائية بانشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، تبرير فج وغير مقبول ، يعيد الى الأذهان ما قدمته المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة تبريرا لاعادة تشكيل مجلس الدولة ٠

واذا كنا ، احتراما لعقل القارىء ، قد تغافلنا الرد على ما ورد بالمذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى هذا الصدد ، فانا نفعل نفس الشىء ولذات السبب بالنسبة لما ورد بالمذكرة الايضاحية للقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ فى هذا الشأن ٠

وتنفيذا للقرار بقانون سالف الذكر ، صدرت القرارات الجمهورية ارقام ١٦٠٣ لسنة ١٩٦٩ باعادة تعيين رجال القضاء والنيابة العامة و ١٦٠٤ لسنة ١٩٦٩ باعادة تعيين أعضاء مجلس الدولة و ١٦٠٥ لسنة ١٩٦٩ بتعيين بعض العاملين بالهيئات القضائية فى وظائف أخرى و ١٦٠٦ لسنة ١٩٦٩ باعادة تعيين اعضاء ادارة قضايا الحكومة و ١٦٠٧ لسنة ١٩٦٩ باعادة تعيين أعضاء النيابة الادارية ، بعد أن تم عزل ١٨٩ عضوا بالهيئات القضائية الأربع من مناصبهم ، بالاحالة الى المعاش أو النقل الى وظائف أخرى ٠ وكان من بينهم ١٢٧ من رجال القضاء والنيابة العامة على رأسهم رئيس محكمة النقض وأربعة عشر من مستشاريها ورئيس وأعضاء مجلس ادارة نادى القضاة المنتخب فى ٢١ مارس سنة ١٩٦٩ ، و ٦٢ عضوا من أعضاء الهيئات القضائية الأخرى من بينهم نائب رئيس مجلس الدولة ووكيلاه وعشرة من مستشاريه وأعضائه (١) ٠

---

(١) احيل الى المعاش من أعضاء مجلس الدولة السادة الاساتذة : المستشار الدكتور ضياء الدين صالح نائب رئيس المجلس ، والمستشار الدكتور أحمد موسى وكيل المجلس ، والمستشار على محسن مصطفى وكيل المجلس ، والمستشارون حسن نور الدين ولطفى نجيب عبد الله وعبد الفتاح خيرت راضى ومصطفى بكر ٠ كما نقل الى وظائف خارج المجلس الاساتذة المستشار عبد الفتاح محمود حسن والمستشار برهان سعيد والمستشار عبد القادر شتا والمستشار المساعد عبد الفتاح صقر والنائبان محمد أمين المهدى وعبد الحميد سمير أباظه ٠

وكان طبيعيا أن يمثل بنادى القضاه ، فصدر القرار الجمهورى بقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٩ متضمنا حل مجلس ادارة النادى المنتخب وتشكيل مجلس جديد لادارته من أعضاء معينين بحكم مناصبهم ٠

ومحاولة من النظام لتغطية هذا الاعتداء على السلطة القضائية ، غلفه — كما يقول تقرير رئيس مجلس الدولة فى الأعوام من الثالث والعشرين الى السابع والعشرين — بقفاز من حرير ، ليتخذ التخريب صورة الاصلاح والاضعاف صورة التدعيم والاذلال صورة التكريم ٠ فصدر القرار بقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ بانشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية لتحقيق وحدة الاشراف القضائى والتنسيق بين مختلف الهيئات القضائية بما يضمن حسن الاستفادة من خبرات أعضائها ٠ كما صدر القرار بقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ بتعديل أحكام قانون مجلس الدولة الذى أعاد انشاء قسم التشريع ، واعتبر بعض فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ملزمه ٠ كما صدر القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ بانشاء المحكمة العليا لمراقبة دستورية القوانين والغاء ما يصدر غير متفق منها مع مبادىء الدستور (١) ، وصيغت هذه النقطة بطريقة تنبىء عن ان انشاء هذه المحكمة كان مكسبا قضائيا وتطويرا للوظيفة القضائية لمراقبة دستورية القوانين ٠ ولكن طريقة انشاء المحكمة واختيار أعضائها وتفاصيل الأحكام الخاصة بها يكشف عن ان المقصود من انشائها فى الأساس هو حجب المحاكم العادية المدنية والادارية عن مناقشة دستورية القوانين واللوائح وفقا للمبادىء التى كانت قد ارسيت فى بداية الخمسينيات قبل الثورة ، وكانت قد عادت حركة المحاكم بعد هزيمة ١٩٦٧ تعمل على احياء تلك المبادىء (٢) ٠

وما فعله النظام فى عام ١٩٦٩ بالنسبة لكافة الهيئات القضائية ، يعيد الى الأذهان ما فعله عام ١٩٥٥ مع مجلس الدولة ٠ لقد أصدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ متضمنا المادة ٧٧ ٠ واستنادا الى هذه المادة أعاد تشكيل المجلس وأغفل أسماء ١٨ عضوا من خيرة أعضاء مجلس الدولة ٠ ولكى يستر النظام هذه الجريمة ، ادخل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بعض الاصلاحات ، اذ منح أعضاء المجلس بعض الامتيازات ، وزاد من اختصاصات المجلس ، وانشأ المحكمة الادارية العليا ٠ وهذا

---

(١) مجلة مجلس الدولة — السنوات من العشرين الى الخامسة والعشرين ، ص ٢٤٠ ٠

(٢) طارق البشرى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ ٠

ما فعله النظام عندما أصدر القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ باعـادة تشكيل الهيئات القضائية اذ استنادا الى هذا القانون أغفل أسماء ١٨٩ عضـوا عنـد اعـادة التشكيل ٠ وانشـأ فى ذات الوقت بمقتضى القانونين رقمى ٨١ و ٨٢ لسـنة ١٩٦٩ المحكمة العليا والمجلس الأعلى للهيئات القضائية ، فى محاولة منـه للتخفيف من جسامة ما ارتكب ٠

واعادة تشكيل الهيئات القضائية ، على النحو الذى نص عليه القرار بقانون رقم ٨٣ لسـنة ١٩٦٩ ، يعـد انتهاكا لمبـدأ عـدم قابلية القضـاه للعزل ، هذا المبدأ الذى يعد من أبرز ضمانات اسـتقلال القضـاء ، واحـد النتـائج الجوهرية لمبـدأ الفصل بين السلطات ، والرمـز الحى لاستقلال السـلطة القضائية عن السـلطة التنفيذية ٠

ان الأمـر يتطلب لقيـام القاضى بوظيفته على الوجـه الأكمـل ، ان يتوافر له نوعـان من الاستقلال : الاستقلال الوظيفى والاستقلال الشخصى ٠

ويعنى الاستقلال الوظيفى ، ألا يخضع القاضى لسـلطة رئاسية تملى عليه ما يكتب من أحكام ، وألا يكون مسـئولا أمـام هـذه السـلطة عن قضائه ٠ وبمعنى آخـر ، فان الاستقلال الوظيفى يعنى ان القاضى لا يخضع فى قضـائه الا للقانون الـذى يقـوم بتطبيقه ، وفقـا لمـا يمليـه عليـه ضـميره (١) ٠

اما الاستقلال الشخصى فيعنى ، تحـرير القاضى من الخـوف بتقرير ضمانات دسـتورية وقانونية له ٠ ومن اهـم هذه الضمانات عـدم قابليته للعزل ، أى عـدم جـواز ابعاده عن منصبه القضـائى ، سـواء بطـريق الفصـل أو الاحـالة الى التقاعد أو الوقف عن العمل أو النقـل الى وظيفة أخـرى ، الا فى الأحـوال وبالكيفية التى ينص عليها القانون (٢) ٠

ان العبث بمستقبل القاضى أو امكانية العبث به ، يهـدد حسن سـير القضاء ٠ ان القاضى فى هذه الحالة قد يحيد عن الطريق القويم مجـاملة لمن فى يدهـم عـزله ، أو خـوفا ممن يملـكون تدمـيره ٠ ان اسـتقلال القضـاء لا يكون الا باسـتقلال القاضى ، وامكانية عزل القاضى سـلاح خطير يهـدد استقلال القاضى والقضـاء معا ٠ ان القاضى ما لـم يكن مستقرا فى منصبه ، آمنـا على مستقبله ، فان حيـاده يكون مجرد وهم ، واستقلاله

(١و٢) د ٠ محمد كامل عبيد ، استقلال القضاء ، طبعة ١٩٨٨ ، ص ٢٧٧ وما بعدها ٠

يكون فى خطر . ان مبدأ عدم قابلية القاضى للعـزل هو فى المقـام الأول ضمان لحسن سير القضاء ، قبل أن يكون امتيازا للقاضى .

لكل ما سبق ، فانا نعـود ونـردد هنـا ـ ما سـبق أن ذكـرناه ، بالنسبة للمـادة ٧٧ من القانون رقم ١٦٥ لسـنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة ـ بأن القـرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ ، يعـد وصمة فى جبين نظـام الحـكم ، وأيضـا فى جبين من أشـار بـه أو أعـده من رجـال القـانون .

من وراء محنـة الهيئات القضـائية :

نشرت جريدة أخبار اليوم فى ١٩٧٤/٩/٢١ رسـالة من مواطن يتساءل فيهـا عن الوزير الذى اقترح عزل رجـال القضاء عام ١٩٦٩ . فأجـاب عليه المحرر ، بأن محمد أبو نصير هو الوزير الذى اقترح مذبحة القضاء ، وأن الوزير مصطفى كامل اسماعيل هو الذى نفذها .

وفى ١٩٧٤/١٠/٥ نشرت الجريدة كتـابا للأسـتاذ محمد أبو نصـير وزير العـدل الأسـبق ، قال فيه : انه ليس مسئولا عن مذبحـة القضـاه ، لأن استقالته من وزارة العدل قبلت قبل اتخـاذ هذه الاجراءات . وأضاف مخاطبا الجريدة : ولعله متاح لكم ، ان تعرفوا ذلك ، وان تعرفوا من قاموا باعـداد القوانين والقرارات ، واختيـار أسـماء القضـاه الذين تم فصلهم أو نقلهم أو ابقاؤهم .

وفى ١٩٧٤/١٠/١٩ ، نشرت الجـريدة مقالا للدكتور محمد حلمـى مراد وزير التربية والتعليم الأسبق الذى كان زميلا للأستاذ محمد أبو نصير فى الوزارة . وقد جـاء فى هذا المقال :

ان واجب الامانة التاريخية يقتضينى احقاقا للحـق ، ان اقرر ان الاسـتاذ أبو نصير ، كان هو العامل الأساسى فى افسـاد العلاقة بين السلطة القضائية وبين الرئيس جمـال عبد الناصر . وسـاق ـ تدليـلا على ذلك ـ عـدة وقائع ، عاصرها أثناء تزامله مع الاسـتاذ محمد أبو نصير ، فى وزارة عبد الناصر ، خـلال عامى ١٩٦٨ و ١٩٦٩ .

من هذه الوقائع ، انه فى بداية عهدهما بالوزارة فى سـنة ١٩٦٨ ، طلب الاستاذ أبو نصير بصفته وزيرا للعـدل ، تطهير القضـاء ، وإخراج العناصر المناوئة للنظـام ، بحجـة ان هذه العناصر هى التى دفعت رجال

القضـاء الى الاعتراض على عضويتهم للاتحـاد الاشتراكى ، استنادا الى أن القضـاء ينبغى أن يكون محـايدا ، ولا يشـترك فى تنظيمات سياسية . وعلى الحـاق النيـابة العـامة بالسـلطة التنفيذية ، على أسـاس انهـا تتولى صلاحية التحقيق القضـائى ، مما يستلزم اسـتمرار تبعيتهـا للسلطة القضـائية . وعلى اقامة القضـاء الشعبى ، على اعتبار ان القضـاء عمل فنى تخصصى ، ينبغى أن يمارس بعيدا عما قد يشـوبه من ميل أو هوى .

ويستطرد الدكتور محمد حلمى مراد قائلا :

تفاقم سـوء التفاهم بين الاستاذ محمد أبو نصير وزير العـدل وبين رجـال القضاء والنيابة ، نتيجـة تصرفات خاطئة من جانـب الوزير ، كمطالبته باقامة حفـلات تكريم له ، وامتنـاع بعض رجال القضـاء عن المشـاركة فيها ، وتقديمه مرشحين فى انتخـابات نـادى القضـاه وعـدم نجاحهم . وتشكيل جهـاز سـياسى سرى من عـدد من رجـال القضـاء والنيابة ، لكتابة التقـارير عن زملائهـم ، واسـتخدام أسـلوب الترغيـب والترهيب مع رجـال القضاء والنيابة ، عن طريق الاعـارات والانتدابات والتنقـلات .

ويضيف الدكتور محمد حلمى مراد : وبعد ان اعفيت من منصـبى كوزير للتربية والتعـليم فى ١٠ يوليـو سـنة ١٩٦٩ ببضـعة أسـابيع ، أعلن نبـأ قبـول استقالة الاستاذ محمد أبو نصير وزير العـدل ، وكان ذلك تمهيدا لفصـل من تقـرر فصـلهم من القضـاه واعضـاء النيـابة ، بمعرفة وزير جـديد ، لا يستطيع أن يتهمه أحـد بالانتقـام ، لخـلافات بينـه وبينهـم ، وهـو الاسـتاذ مصطفى كامل اسماعيل ، الذى ما كان باستطاعته أن يتحقق من صحة ما هو منسـوب الى ذلك العـدد الضخم الذى عصف به من رجـال القضـاء والنيابة ، ولم يكن المقـام قد استقر به فى وزارة العـدل سـوى أيام معدودات .

وقد افسحت جريدة أخبـار اليـوم صدرها لعدد من رجـال القضـاء الذين طالتهم المذبحـة ، فألقوا بتبعة عزلهم على عاتق محمد أبو نصير ، وطالب البعض منهم بمحاكمته (١) .

أما المستشار ممتاز نصار (٢) فيرى ان السـيد محمد أبو نصير وزير

---

(١) جريدة أخبار اليوم فى ١٩ و ١٠/٢٦/ ١٩٧٤ وفى ١٩٧٤/١١/٢ .

(٢) معركة العـدالة فى مصر ، ص ٧ .

العـدل الأسبق ، قـد ساهم فى مذبحة العدالة ، تدبيرا واعـدادا بقـدر وفـير ، وان مساهمته ادت الى المذبحـة أو الى القارعة التى حـدثت فى القضـاء فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٦٩ ٠

واذا كان السيد محمد أبو نصير ـ كما يقـول ممتاز نصـار ـ قـد فاتـه أن يشـترك فى تشييع جنـازة العـدالة ، فان هذا لا يعفيـه من المسئولية ، اذ لا يستطيع أن يؤسس القاتل طلب البراءة لنفسـه ، على مجـرد عـدم اشتراكه فى تشييع جنـازة القتيل ٠

وقد أورد المستشار ممتاز نصـار صورة محضرين من محاضر أعمال التنظيم السرى لرجال القضاء (١) ٠ وقد جاء فى أحد هذين المحضرين ، ان السـيد محمد أبو نصـير اجتمع مـع بعض أعضـاء هذا التنظيم ، وهـم على نور الدين ومحمد الصادق مهـدى وعبد الحميد يونس وعلى شـنب وابراهيم هويدى وعبد الحميد الجندى واعتذر عن الحضـور عمر شريف لمرضه واقترح الوزير فى هذا الاجتمـاع الذى عقد فى ١٩٦٩/٤/٢٨ ، اعداد مشروع قانون يقـدم عن طريق أعضاء مجلس الأمة باباحة التبـادل بين أعضاء الهيئات القضـائية المختلفة لتحطيم تجمع القـوى المضـاده والمنظمة والمركـزه داخل القضـاء والنيابة العامة ٠ وقد وافق المجتمعون على هذا الاقتراح ٠

وفى اجتماع آخـر عقد فى ١٩٦٩/٧/٩ ، اقترح السـيد / ابراهـيم هويدى ضرورة ايقاف العمـل بالمـادة ٦٩ من قانون السلطة القضائية ، التى لا تجيز العـزل من المناصب القضائية ٠ واقترح أخـذ الرأى فى اللجنة على اقتراحـه ، وطرح الوزير أبو نصير الاقتراح لأخـذ الرأى عليه ٠ وابدى السيد / على نور الدين رأيه بالقـول ، بانه يجب التسـليم بان هنـاك عناصر معادية فى القضـاء يجب التخلص منهـا ٠ ويـرى أن يكون التطهير قاصرا على العناصر المضـادة الايجابية فى تصرفاتها العدائيـة ، على ان يقترن هذا بتعـديل قانون السـلطة القضائية لاعـادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى بطريقة سليمة ، مع جـواز نقـل مستشارى محكمة النقض الى محاكم الاستئناف ، اذ ان الغرض هو الاصـلاح الدائم بالاجـراء الوقتى والاجراء المستمر ٠ واستقر رأى جميع الحاضرين على ضرورة وقف العمل بالمـادة ٦٩ السالف الاشـارة اليهـا ، واجراء تطهير قاصر على العنـاصر القيادية والايجابية ، التى كان لها موقف سىء مضاد ٠

---

(١) معركة العـدالة فى مصر ، ص ٩٢ وما بعدها ٠

وقد ذهب المستشار محمد عبد السلام النائب العام السابق ، فى كتاب له (١) ، الى أنه : فى النصف الثانى من شهر مارس ١٩٦٨ ، نكب القضاء بوزير منحرف ، لا يفهم سياسة الحكم الا على انها الدس والنميمة واشاعة الفرقة ، وهى وسائل ان قيل تجاوزا انها كانت فيما مضى تصلح للوزارات الأخرى ، فانها أبعد ما تكون عن الصلاحية لتسيير الأمور فى وزارة العدل ، ذلك ان المهمة الأولى لوزير العدل ، هى تثبيت دعائم استقلال القضاء ، واشاعة روح الطمأنينة بين القضاة ، والبعد بهم عن مزالق السياسة ووسائلها ، التى قد تتنافى مع قواعد الاخلاق ، لكن وزير العدل الجديد الأستاذ محمد أبو نصير ، جاء بسلوك يتنافى تماما مع هذه الاعتبارات . ولقد كنت أظن أول الأمر ، ان ما بدر منه من تصرفات انما كان أمرا عارضا ، لكنى ايقنت بعد قليل انه انما جاء بسياسة مرسومة ، الهدف منها هدم القضاء واحتوائه سياسيا .

ويقول فى موضع آخر من كتابه (٢) : ولقد كاد رأسى أن ينفجر بعد ذلك أثناء جدالى مع الوزير ، فى شأن صلاحية بعض رجال القضاء ، وايقنت تماما ان الوزير يرى الصلاحية فى المنحرف ، ويحمل على أصلح الصالحين من رجال القضاء .. ونجح الوزير فى خلق معركة بين الكثرة الصالحة من رجال القضاء ، وبين القلة المنحرفة ، وبدأ القضاة يسمعون كلاما من هذه القلة عن وجوب التعاون مع الحكومة ، والاندماج فى منظمات الاتحاد الاشتراكى ، وعن فصل النيابة العامة عن القضاء باعتبارها جهة ادارية .

ويقول فى موضع ثالث (٣) : بدأ الوزير (محمد أبو نصير) يحيك مؤامرة أخرى ، انتهت بكارثة وهى مذبحة أغسطس ١٩٦٩ ، اذ أوقف العمل بقانون السلطة القضائية ، وبحصانة القضاه كبيرهم وصغيرهم ، وأطاح الوزير بكل من واجهه بأخطائه ، وكل من وقف فى سبيله ، ففصل جميع أعضاء مجلس ادارة نادى القضاه ، وكل من بدا انه تزعم الحملة أو اسهم فيها لتأييد انتخابهم ، وكل من تناول بالنقد والتجريح تصرفات الوزير . وانتهزت الكلاب المسعورة الفرصة وتسللت من الثغرة التى فتحت فى حصانة القضاه ، وتدفق سيل من طلبات الفصل ، فكان

---

(١) سنوات عصيبة ، ذكريات نائب عام ، ص ١٦٦ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٦٩ .

(٣) المرجع السابق ، ص ١٧٦ .

للنائب العــام شــأن مع من لم يذعن لأوامره ، أو من يعــلم انه لازال يكن لى بعض الود من رجــال النيــابة العامة • وكان لوزير الداخليــة ورجــال المباحث العامة شــأن مع بعض من تصــوروا انهم لا يرضــون عن نظــام الحكم ، بسبب تطبيق قوانين تحــديد الملكية عليهم ، أو على احد أفراد اسرهم ، أو لغير ذلك من الأســباب •

أما الأستاذ على نور الدين (١) النائب العام السابق ، فقـد قال : انه حــدث خــلاف بشكل حاد بين فريق من رجــال القضاء ، الذين تكتلوا حــول بعض اعضــاء مجلس ادارة نادى القضــاه ، وبين السـيد محمـد أبو نصــير وزير العــدل الأسبق ، بعد اصــدار النادى بيانه فى ٢٨ مارس ، وبسبب اعتراض مجلس الادارة على بعض البيــانات التى صــدرت عن الوزير • وبعــد انتهــاء الانتخــابات رفض مجلس ادارة النــادى اقتراح زيارة الوزير للنــادى •

وكان مما زاد الأمــر ســوءا ، ما تناقله بعض رجال القضاء وقتئذ ، عن تفكير الحكومة فى تعديل قانون الســلطة القضائية ، بما يخــول لها احــالة بعض رجــال القضاء الى المعاش • ولم أكن قد سمعت بمثل هــذا الأمــر قبل أن يحضر الى مكتبى بعض الزملاء ، فأخبرتهم انى لم أسمع بوجــود مثل هذا المشروع ، فذكر لى أحــدهم انه سمع بأمــره من الدكتور حلمى مــراد وزير التربية والتعليم ، الذى أخبره ان هــذا الأمــر كان موضــوع مناقشة فى احدى جلسات مجلس الوزراء ، فتوجهت الى وزير العــدل لأستوضحه الأمــر فيما سمعته ، فنفى ذلك وســجل فى تقرير منــه هذا الحــديث •

ويستطرد على نور الدين قائلا : انه فوجــىء بعــد بضعة أيــام ، باستدعائه لمقابلة الرئيس جمــال عبد الناصر ، حيث ســأله عمــا جــاء بتقرير وزير العــدل ، فروى له الحــديث كما حــدث •• ولاحظ انــه كان ثائرا ضد مسلك رجال القضــاء المضــاد لوزير العــدل ، معتبرا أن هذا الموقف تحركه عناصر مضــاده ، لايجــاد انقســام فى الجبهة الداخلية فى وقت كان يتم فيه الاعداد للمعركة •

واستمرت الأزمة فى التصاعد بعد ذلك ، وبالتحــديد بعد صــدور عدد مجــلة القضاه ، الذى أصدره النادى فى شهر يوليــو سنة ١٩٦٩ ، وبه

(١) جريدة أخبار اليوم فى ١٩٧٤/١١/٩ •

بعض مقالات تضمنت أفكارا وعبـارات ، اعتبرها المسـئولون تـحريضـا ضـد النظـام القائم .

ويمضى قائلا : سافرت بعد ذلك الى الاسكندرية فى العطـلة الصيفية ، وفوجئت فى أحد الأيام الأخيرة من شهر أغسطس ، بدعـوتى تليفونيا الى رئاسة الجمهورية ، فحضرت فى صباح اليـوم التالى للقاهرة ، حيث علمت بانه تم اعداد القوانين التى صـدرت فى ٣١ أغسطس ، ومن بينهـا قانون اعـادة التشكيل .. كما وجـدت الكشوف التى تضمنت أسـماء من تقرر استبعادهم معدّه ، وأغلبهم ممن لم يكن له أى صـلة بما حـدث . وقـد هالنى هذا الذى رأيت ، ولم يكن باستطاعتى أو باستطاعة غيرى عمـل شىء لمنـع هذه الكارثة ، ثم استدعى السـيد / مصطفى كامل اسـماعيل رئيس مجلس الدولة ، حيث كلف بتولى الوزارة ، وحضر جلسـة مجلس الوزراء ، التى عقدت برئاسة الرئيس عبد الناصر ، وتم فيهـا اقـرار هذه القـوانين .

وينفى السيد على نور الدين ما تردد عن مشاركته فى هذا العمـل فيقـول : اننى لم أفكر أو أقترح أو اوافـق فى أى وقـت ، على اقتراح بوقف العمل بالمـادة ٦٩ من قانون السلطة القضائية ، التى تنص على عدم جـواز عزل القضاه . كما انى غير مسئول عن أى رأى يكون أبداه غيرى فى هذا الخصوص ، ولا عما قـد يكون دوّن فى محاضر أو تقـارير منسوبا الى لم اوقع عليـه .

ويذكر عصام حسـونة وزير العدل الأسبق ان نائب الرئيس محمـد أنور السـادات كان هـو بنفسـه الـذى رأس اللجنـة التى اشـارت على الرئيس عبد الناصر باصـدار القرارين الجمهوريين رقمى ١٦٠٣ لسنة ١٩٦٩ و ١٦٠٥ لسـنة ١٩٦٩ بتاريخ ١٩٦٩/٨/٣٠ (١) . كما أشـار الى ذلك أيضـا محمد حسـنين هيكل الذى ذكـر ان اللجنـة التى بحثت موضـوع القضـاه كانت تعمل تحت رقابة أنور السادات (٢) .

وقد ادلى سامى شرف بمعلومات عن هذه الواقعـة فقال : (٣)

تم تشـكيل التنظيم الطليعى فى الهيئات القضـائية ، قبـل اعـادة

(١و٢) مجلة القضاه ، عدد يناير — يونيو سنة ١٩٩٠ ، ص ١٤٤ و ١٤٩ .

(٣) كلام سامى شرف منقول من محاضر التحقيق معـه فى قضية المؤامرة فى ١٥ مايو . وأورده عبد الله امام فى كتابه : مذبحـة القضـاء ، ص ٩٠ وما بعدها .

تنظيم القضاء بحوالى سنة أو سنة ونصف · ولا أذكر التاريخ على وجه التحديد · والفكرة بدأت بأمر من الرئيس عبد الناصر بعمل تنظيم طليعى سرى داخل الهيئات القضائية ، وبدأ تشكيل التنظيم بالسيد / محمد أبو نصير كمسئول عن التنظيم ، وكان يتصل فى هذا الخصوص بالسيد شعراوى جمعه باعتباره أمينا للتنظيم الطليعى · وفى بعض الأحيان ، كان يتصل بى فيما يرى عرضه على السيد الرئيس عبد الناصر · وكان مع السيد محمد أبو نصير مجموعة قيادية ، أذكر منهم السيد / على نور الدين والمستشار صادق المهدى والمستشار عمر شريف والمستشار على كامل والمستشار على شنب والسيد عبد الحميد الجندى والمرحوم / ابراهيم هويدى وعبد الحميد يونس ، وكان المفروض أن تقوم هذه المجموعة القيادية بتجنيد خلايا فى المستويات الأدنى منها · وكانت هذه المجموعة القيادية تجتمع فى منزل السيد / محمد أبو نصير ، باعتباره مقرر المجموعة ، ثم بعد أن ترك السيد محمد أبو نصير الوزارة صدرت الأوامر باعتبار السيد على نور الدين مقررا للتنظيم الطليعى فى الهيئات القضائية · وكانت المجموعة تجتمع وترفع محاضر اجتماعاتها للسيد شعراوى جمعه ، وترسل لى أنا صورة منها · وأحيانا كان السيد شعراوى جمعه يكلف السيد على نور الدين أن يبعث بالمحضر أو التقرير لمكتبى مباشرة ، بعد أن يتحدث مع السيد على نور الدين · واستقر العمل بهذا الشكل الى آخر لحظة ·

ويستطرد قائلا : ان الوحيد الذى كان يتصل بى كتابة هو السيد عبد الحميد الجندى ، وكان يكتب تقارير بصفه دائبه ومستمرة ، تكاد تكون يوميا · وكنت فى غالب الأحيان لا أقرؤها ، لأنها كانت تحتوى كثيرا من المسائل الجانبية والفرعية ·

ويمضى قائلا : ان الدور البارز للتنظيم الطليعى فى الهيئات القضائية كان بمناسبة اعادة تشكيل الهيئات القضائية · وكانت قد شكلت لجنه من التنظيم الطليعى لهذا الغرض بتعليمات من الرئيس عبد الناصر برئاسة على نور الدين وعضوية كل من عمر شريف وعلى كامل وكانت تجتمع بمكتبى اجتماعات يومية فى الفترة السابقة على صدور قانون اعادة تشكيل الهيئات القضائية ، فكانت من بين الجهات التى تحضر بمعلومات ومواقف عن رجال القضاء ، علاوة على الأجهزة الأخرى كالمخابرات والمباحث العامة ، كما ان هذا التنظيم الطليعى كان يرشح للمناصب الوزارية فى وزارة العدل ، أو يعترض على بعض الأسماء ، وكان رأيه بطبيعة الحال مجرد رأى استشارى غير ملزم · فضلا عن ان التنظيم الطليعى كان يعطى صورة عما يجرى فى الهيئات القضائية ·

تعليـــق :

لن نتعرض لمن شارك شكليا فى مذبحة القضاء كأنور السادات ومصطفى كامل اسماعيل ، لكنا سنتعرض لمن كانوا السبب الرئيسى فى هذه المذبحة وهم محمد أبو نصير ومن يدورون فى فلكه من رجـال القضاء . كمـا نتناول أسباب الموقف العنيف الذى وقفه النظـام من القضاه ، حتى الذين لم تكن لهم صـلة بما اعتبره النظام تمردا أو عصيانا ضده . وفى هذا الصدد نقول :

لقد بدأ محمد أبو نصير - تقربا لنظـام الحكم - مشـواره العدائى للسـلطة القضائية شريكا فى تدبير جريمة الاعتـداء على السنهورى عـام ١٩٥٤ ، ثم فاعلا أصليـا فى جريمـة الاعتـداء على مجلس الدولة عـام ١٩٥٥ ، وأخيرا كان المـدبر والفاعل الأصلى فى جريمة الاعتداء على كافة الهيئات القضائية عام ١٩٦٩ . فمحمد أبو نصير ، وان نفى ، يعـد المسئول الأول عن محن الهيئات القضائية ، ومنها المحنـة الكبرى عام ١٩٦٩ .

ان رجـال القضاء فى عرف نظـام الحكم متمردون ، لأنهـم يرون ان نزول القاضى الى بحر السياسة بكل صخوره وأمواجه وأعاصيره وأنوائه ، فيه خطر على حيـاده واستقلاله ، لذا فمن الأفضل له وللعـدالة عـدم الاقتراب منه . كما ان القضاة متمردون فى منطق النظـام لأنهم يرون ان جلوس غير المتخصص مجلس القضاء يعد انتهاكا لمبـدأ تخصص القاضى ، كما أن فيه مساسا باختصاصات السلطة القضائية . وأخـيرا فان النظـام يعتبرهم متمردين لأنهم يصرون على القـول بأن فصم النيابة العـامة عن السـلطة القضائية فيه مساس باستقلال القضاء .

واذا كان موقف القضاة هذا يعد بمثابة عصيان فى نظر النظام ، فقد بحث النظام عمن يستطيع ان يضع نهاية لهذا العصيان فلم يجد بالطبع خيرا من محمد أبو نصير ، صاحب التجربة الطـويلة والعريضة فى هـذا المجال . لقد سبق أن تعامل مع السنهورى واعضاء مجلس الدولة ونجح . والآن جاء الدور ليدخل التجربة مع رجال القضاء جميعا .

وكان طبيعيا أن يستعين محمد أبو نصير بمجموعة من رجال القضاء يشاركونه تنفيذ هذه المهمة الصعبة . ولمـا تبين له بعد محاولات عديدة ، انه لن يستطيع أن يخترق الجبهة التى تمثل الغالبية العظمى من القضاة ، للوصول الى هدف ضمهم الى الاتحاد الاشتراكى ، والحاق النيابة العامـة بالسلطة التنفيذية ، وتبنى نظام القضاء الشعبى ، بدأ فى ممارسة هوايته المفضلة ، وهى الدس للقضاة لدى النظام . وأوحى للنظام ، بأنه لن يصلح

معهم سوى استعمال العصا الغليظة ، عصا التشريد والعزل ٠ واستجاب النظـام ٠

وقـد هيـأ محمد أبو نصـير مسرح الجريمة ، وحـدد مع مجموعته الضحايا ، وأدوات ارتكاب الجريمة ، ثم غادر المسرح قبل فتـح السـتار ليصعد اليه وزير آخر ويفتح الستار عن مسرحية فاجعـة مليئـة بالدمـاء والأشلاء ٠ ولمـا أضيئت أنوار الصالة وبدأ النظارة يفتشون عن المخـرج الحقيقى لهـــذه المسرحية الدموية وعن مسـاعديه ، وضبطوهم متلبسـين بجريمتهم ، بدأ محمد أبو نصير ومجموعته يحاولون التنصل من ارتكاب الجريمة ، لكن كافة الأدلة والشواهد وأقوال شهود الرؤية أدانتهم ، وسجلت عليهم انهم آثمون فى حق أنفسهم وحق زملائهم وحق العدالة وحق الوطن ٠

أما الموقف العنيف الذى اتخذه النظام من القضاه ، فكان فى الحقيقة طبيعيا ، على عكس ما توحى به النظرة السطحية للأمور ٠ ان النظـرة السطحية للأمور تقول : اذا كانت حركة التمرد أو العصيان نابعة من نادى القضاة وبعض القضاة الذين يتعاطفون معه ، فقد كان المنطق يقضى بأن يقتصر التشريد على هؤلاء دون أن يمتد الى سواهم ، غير ان النظرة الأعمق للأمور تقول بغير ذلك ٠ ان النظام فى أزمة ، ومن الممكن ان تهب عليـه الرياح من كل جانب تريد اقتلاعه ، لذا فان عليه أن يثبت للجميع انه مازال متماسكا وقويا ، ولن يستطيع التدليل على ذلك الا اذا بطش وبقسوة مع من يعتقد انهم مناوئون له ، وليس ثمة مانع من أن يطول البطش أبرياء فى سبيل فرض هيبة النظام وتأمين دعائم استقراره ٠

ان المبرر الذى يمكن أن نسوقه للتصرف العنيف الذى اتخذ ضد القضاة هوان النظام كان يعانى وقتذاك من أزمة انعدام الثقة فى النفس ، بعـد الهزيمة المريرة التى منى بها عام ١٩٦٧ ٠ وكانت هـذه الأزمـة تدفعه - اظهارا للقوة - لأن يكون شرسا مع كل من يعتقد انهم يناصبونه العداء ٠ ان الضعيف عندما يدخل معركة للدفاع عن نفسه أو للانتقام ممن يتصوره خصما له ، يشحذ كافة ما يملكه من سلاح ويلقى به فى المعركة ، ولو كانت المعركة لا تستلزم استعمال كل ما لديه من سلاح ٠ كما ان الضعيف لا يتوقف فى معركته عند الحدمن الانتصار الذى يحقق له هدفه من القتال ، بل انه ليتمادى فى التدمير دون مبرر ليثبت لنفسه بأنه قوى بدليل كثرة ضحاياه ٠ اما الواثق من نفسه ومن قدراته فان ما يستعمله من سلاح يكون بقـــدر ما تستلزمه المعركة دون زيادة أو نقصان ، كما انه يتوقف عن استعمال السـلاح عندما يكون ما وصل اليه من انتصار كفيـلا بتحقيق أهدافه التى خاض من أجلها المعركة ٠

اذن فالضعف الذى اعترى النظام هو الذى جعله يعمل سلاح التشريد والعزل فى قضاة لم تكن لهم أية صلة بأحداث النادى ، بل لم يكونوا من القضاء العادى أصلا ، ولم يعرف عنهم انهم حاربوا دخول القضاة ساحة الاتحـاد الاشتراكى ، أو انتقدوا فكرة القضاء الشعبى أو فصل النيابة العـــامة عن السلطة القضائية ، ذلك ان التشريد لم يقتصر على من قـــدم أبو نصـــير ومجموعته أسماءهم طالبا الخلاص منهم ، بل ان أجهزة الأمن من مباحث عامة ومخابرات عامة انتهزت الفرصة وفتحت ملفات لها قديمة واستخرجت منها أسماء من اتهموا يوما بالانتماء الى الاخوان المسلمين ، أو من اتهموا بالاقطاع وحددت ملكيتهم ، وقدمت كل هذه الأسماء الى النظام للتضحية بهم ، ومن فرط ضعف النظام فى هذا الوقت ، وحاجته الى انتصار ، أى انتصار ، دخل معركته مع القضاء ، حاسما اياها باصدار القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ ، معتقدا بهذا انه حقق انتصارا على خصومه ٠ وبالطبع لم يكن الانتصار المخزى الذى حققه فى هذه المعركة ، الا عارا لطخ سمعته وخطيئة شوهت تاريخه ٠

مصير القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ :

نسبت الى القرار بقانون سالف الذكر ، منذ ولادته ، عدة عيـــوب تخلص فيما يلى (١) :

أولا ــ صدر هذا القرار بقانون استنادا الى قانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ ــ بناء على ما هو مخول لمجلس الأمة بمقتضى المـادة ١٢٠ من دستور سنة ١٩٦٤ الذى كان معمولا به حينذاك ــ الذى نص فى مادته الأولى على أن « يفوض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة فى جميع الموضوعات التى تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل امكانياتها البشرية والمـادية ودعم المجهود الحربى والاقتصاد الوطنى ، وبصفة عامـة فى كل ما يراه ضروريا لمواجهة هـذه الظروف الاستثنائية » ٠ واذا كان التفويض وفقا لهذا النص يقتصر على الموضوعات المحددة به ، والضرورية لمواجهة الظروف الاستثنائية التى كانت قائمة فى ذلك الوقت ، والتى أعقبها عدوان يونيو سنة ١٩٦٧ ، فان القرار الجمهورى بالقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ يكون قد صدر فى موضوع يخـرج بشكل ظاهر ، عن النطاق المحدد بقانون التفويض المشار اليه ، ويخـالف مؤدى نصه ومقتضاه ، مما يجعله مجردا من قوة القانون غير قائم على

---

(١) د ٠ محمد كامل عبيد ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ وما بعدها ٠

اساس من مبدأ المشروعية ، مشوبا بعيب جسيم ، يجعله عديم الأثر لمخالفته لقانون التفويض المشار اليه ، ولأحكام الدستور على السواء ٠

ثانيا ـ صدر هذا القرار بقانون فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٦٩ ، أى فى وقت كان فيه مجلس الأمة قد حل بمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٦٣٠ لسنة ١٩٦٨ ، الصادر فى ١٩٦٨/١١/١٤ ٠ واذا كان التفويض يعتبر منتهيا أصلا منذ ذلك التاريخ ، فانه يزول بزواله السند التشريعى الذى قام عليه القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ ٠

ثالثا ـ يعد هذا القرار بقانون اغتصابا لسلطة التشريع ، اذ انه يمس حقوق القضاة وضماناتهم ، مما يتصل باستقلال القضاء ، الذى لا يجوز تنظيمه الا بقانون صادر من السلطة التشريعية ، ذلك أن المادة ١٥٢ من دستور سنة ١٩٦٤ ، الذى صدر هذا القرار بقانون فى ظله تنص على أن « القضاه مستقلون ولا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون » ٠ وتنص المادة ١٥٦ على أن « القضاة غير قابلين للعزل وذلك على الوجه المبين بالقانون » ٠ وتنص المادة ١٥٧ على أن « يبين القانون شروط تعيين القضاة ونقلهم وتأديبهم ٠٠ » ٠ وهذه النصوص تكشف عن أن عزل القضاة ونقلهم من وظائفهم هما من الأمور التى لا يجوز تنظيمها بأداة تشريعية أدنى مرتبة من القانون ، ومن ثم يكون القرار الجمهورى بالقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ غير قائم على أساس من مبدأ المشروعية ، ومشوبا بعيب جسيم ، يجعله عديم الأثر ، لمخالفته لأحكام الدستور ٠

رابعا ـ صدر هذا القرار مشوبا بعيبى عدم مشروعية ركن السبب المبرر لاصداره ، وركن الغاية التى يسعى لتحقيقها ، اذ صدر بسبب اصدار القضاة بيان ٢٨ مارس سنة ١٩٦٨ ، وبسبب ما أسفرت عنه انتخابات مجلس ادارة نادى القضاة فى ٢١ مارس سنة ١٩٦٩ ، كما بنى هذا القرار على تقارير ثبت انها غير جادة وغير صحيحة فى مضمونها ومشكوك فى مصادرها ٠ هذا فضلا عن أن هذا القرار استهدف الاطاحة باستقلال القضاء وحصانة رجاله ، واخضاعه لسيطرة السلطة التنفيذية ، على خلاف أحكام الدستور ٠

بل ان هذا القرار منعدم ، لأنه يحمل كل معانى افتئات السلطة التنفيذية على استقلال السلطة القضائية ، خلافا لأحكام الدستور ، فضلا عما شابه من اعتداء على الحقوق والحريات ، باعتبار أن استقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات ٠

وعلى الرغم من كل العيوب التى شابت القرار بقانون سالف الذكر ، **فقد ظل الأمر على حاله ، قرارات معيبة قائمة ، وقضاة معزولون أو**

منقولون كل جريمتهم انهم دافعوا عن استقلال القضاء الذى ينتسبون اليه ٠

غير انه بعد وقت ليس بالطويل تبدلت الظروف وتغيرت ٠٠ رحل عبد الناصر واقصى رجاله ، ودعم السادات موقعه فى الرئاسة معتمدا على طاقم من الرجال جديد ٠ واحتاج العهد الجديد الى مؤازرة من الشعب ومساندة ، فمد جسور التواصل مع الفئات التى ضربت فى عهد عبد الناصر ، ومنهم القضاة ، بغية تدعيم حكمه ، ومن هنا صدر فى ١٩٧١/١٠/١٩ القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧١ بجواز اعادة تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية ، ناصا فى المادة ١ على انه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية وخلال ستة شهور من تاريخ العمل بهذا القانون ، اعادة تعيين أعضاء الهيئات القضائية ـ الذين اعتبروا محالين الى المعاش أو عينوا فى وظائف بالحكومة أو بالقطاع العام تطبيقا لأحكام القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المشار اليه ـ فى وظائفهم السابقة فى الهيئات القضائية ما لم يكونوا قد بلغوا سن التقاعد فى تاريخ العمل بهذا القانون » ٠

وقد أوضحت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧١ أسباب صدوره قائلة : ان بعض المعلومات والبيانات التى أدت الى اغفال تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية ، بمقتضى القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ ، مشكوك فى مصدرها وغير جادة وغير صحيحة فى مضمونها نتيجة العجالة التى صاحبت اعادة التشكيل ، مما ألحق ظلما بينا وحيفا أكيدا ببعض أعضاء الهيئات القضائية لا سبيل الى رفعه ، الا برد اعتبارهم اليهم باعادة تعيينهم ٠

وكان بعض رجال القضاء الذين عزلوا أو نقلوا الى وظائف أخرى ، قد اقاموا دعاوى أمام محكمة النقض ، وقد انتهت المحكمة فى حكم لها صادر فى ١٩٧٢/١٢/٢١ فى الطلب رقم ٢١ لسنة ٣٩ ق ، الى أن القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ لا يقوم على أساس من المشروعية ، وانه صدر مشوبا بعيب جسيم يجعله عديم الأثر لخروجه على نطاق الموضوعات المعينة بقانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ ، وحكمت بالغاء هذا القرار بقانون والقرارات المنفذة له واعتبرتها عديمة الأثر فى هذا الخصوص ٠ وقد تواترت أحكام المحكمة على هذا ، الأمر الذى دعا الى اصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن اعادة بعض أعضاء الهيئات القضائية الى وظائفهم والذى نص فى المادة ١ على أن « أعضاء الهيئات القضائية الذين اعتبروا محالين الى المعاش او نقلوا الى وظائف أخرى بالحكومة أو القطاع العام

تطبيقا لأحكام القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ باعادة تشكيل الهيئات القضائية ، ولم يعادوا الى وظائفهم السابقة تطبيقا لأحكام القرار بقانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧١ بجواز اعادة تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية ، أو تنفيذا لأحكام قضائية ، يعادون الى وظائفهم السابقة فى الهيئات القضائية ، ما لم يكونوا قد بلغوا سن التقاعد فى تاريخ العمل بهذا القانون ، وذلك متى أبدوا رغبتهم كتابة الى وزير العدل فى العودة الى تلك الوظائف فى خلال ثلاثين يوما من تاريخ العمل بهذا القانون .

ويصدر باعادة هؤلاء الأعضاء الى وظائفهم السابقة قرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية » .

وبصدور القانون سالف الذكر ، عاد كافة أعضاء الهيئات القضائية الذين عزلوا أو نقلوا الى وظائف غير قضائية ولم يكونوا قد بلغوا سن التقاعد فى تاريخ العمل بهذا القانون ، الى وظائفهم القضائية . وانتهى بذلك أحد فصول الاعتداء السافر على السلطة القضائية ، بقصد اخضاعها لهيمنة السلطة التنفيذية . وأثبتت الأيام انه فى النهاية لا يصح الا الصحيح .

إن هذه التجربة الأليمة تلهمنا القول بانه ما لم تكن تصرفات الحكام تعبيرا صادقا عن الارادة الحقيقية للناس ، فان مآلها لا محالة الى السقوط . ان مناط ديمومتها واستمراريتها هو قبول الناس لها ورضاؤهم عنها . فاذا تخلف هذا الشرط كان محكوما عليها بالزوال . لذا كان أمرا طبيعيا أن تنتهى قرارات عزل القضاة ونقلهم ، وان يتابع القضاء خطاه من جديد على هدى من المبدأين الخالدين اللذين يحكمان مسيرته ، مبدأى الحياد والاستقلال .



وختاما ، اذا كانت لنا ملاحظة نبديها على ما جرى من اعتداءات متكررة من جانب السلطة التنفيذية على السلطة القضائية ، فهى ان اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة القضائية ، بدأ بالاعتداء الفردى على السنهورى عام ١٩٥٤ ، ثم اتسعت دائرة هذا الاعتداء لتشمل هيئة قضائية بأكملها هى مجلس الدولة ، حينما أعيد تشكيله من جديد عام ١٩٥٥ . وكان طبيعيا أن تكون نهاية المطاف هى الاعتداء على الهيئات القضائية جميعا عام ١٩٦٩ .

ان ردود الفعل الضعيفة ، من جانب مجلس الدولة وسائر الهيئات القضائية ، على الاعتداء الذى وقع على السنهورى عام ١٩٥٤ ، شجع

السلطة التنفيذية على أن تتمادى فى سياستها العدوانية ، فكان الاعتداء على مجلس الدولة عام ١٩٥٥ ، ثم كان الصمت على هذه الجريمة دافعاً للسلطة التنفيذية لأن تستمرىء هذه السياسة ، فتعتدى على كافة الهيئات القضائية عام ١٩٦٩ ٠

والدرس الذى يجب علينا أن نعيه من هذه الاعتداءات المتكررة ، هو ان الهيئات القضائية يجب أن تعتبر نفسها هيئة واحدة ، اذا اعتدى على احداها كان فرضا على الجميع التكاتف لرد هذا الاعتداء ٠ ان الموقف الموحد والصلب لهذه الهيئات ، اذا ما وقع على احداها أى اعتداء ، هو الوسيلة الوحيدة لالزام السلطة التنفيذية حدودها ٠ اما موقف الصمت أو موقف الفرجه أو موقف اللامبالاه ، فكلها مواقف عواقبها وخيمة ، لا على الهيئة القضائية التى يقع عليها الاعتداء وحدها ، بل على الهيئات القضائية جميعا ٠

المطلب الرابع

سلب بعض اختصاصات السلطة القضائية
واسناد ولاية القاضى الطبيعى فى نظر بعض المنازعات الى محاكم خاصة

لم يتمثل اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة القضائية فى الصور سالفة الذكر فقط ، بل تمثل الاعتداء كذلك فى صورتين اخريين . الأولى هى سلب بعض اختصاصات السلطة القضائية . الثانية هى اسناد ولاية القاضى الطبيعى فى نظر بعض المنازعات الى محاكم خاصة . وسوف نعالج هاتين الصورتين على التفصيل التالى .

- أولا -

سلب بعض اختصاصات السلطة القضائية

حرصت حركة ٢٣ يوليو ، فى محاولة منها للسيطرة على الأمور ، واخضاع المؤسسات والأفراد لهيمنتها ، ان تسلب السلطة القضائية بعض اختصاصاتها ، فيعجز بعض الناس عن اللجوء الى القضاء طالبين حمايته ، ولا يعود لهم من ملجأ الا الانضواء تحت راية النظام الجديد والسير فى ركابه .

لذلك بدأت التشريعات تترى منذ قيام الحركة ، لتنزع من حين الى آخر ، اختصاصا من اختصاصات السلطة القضائية ، وبذلك ترتكب الحركة أمرين ، الأول - الاعتداء على السلطة القضائية بنزع اختصاصاتها . الثانى - الاعتداء على المواطنين بحرمانهم من حق التقاضى .

وليت الأمر قد اقتصر فى اصدارها لمثل هذه التشريعات ، على السنوات العصيبة الأولى من حياة أية ثورة ، اذن لهان الأمر ، لكن اصدار مثل هذه التشريعات لم يتوقف رغم مرور فترة طويلة على قيامها حتى ليبدو انها أدمنت هذا الدواء علاجا لبعض مشاكلها ، فلم يعد فى امكانها الكف عن تعاطيه .

فعلى سبيل المثال : صدر القانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالاصلاح الزراعى الذى قرر منع جميع جهات القضاء من النظر فى طلبات الغاء أو وقف تنفيذ قرارات الاستيلاء ، وفى المنازعات المتعلقة بملكية الأطيان المستولى عليها . والقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ فى

شـأن فصـل الموظفين بغير الطـريق التأديبى والذى قضى بعـدم جـواز الطعن بالالغـــاء فى قرارات الفصـل . والقانون رقم ٥٩٨ لســنة ١٩٥٣ الخـاص بأموال اسرة محمد على فيما قررته المـادة ١٤ من حرمان المحاكم على اختـلاف أنواعها ودرجاتها من سماع الدعاوى المتعلقة بالأمـوال التى صـدر قرار مجلس قيادة الثورة فى ١٩٥٣/١١/٨ بمصادرتها . والقانون رقم ٦٠٠ لسـنة ١٩٥٣ الخاص بالاحـالة الى المعاش قبـل بلوغ السـن المقررة لترك الخـدمة ، والذى قضى بعدم جـواز الطعن بالغاء أو وقـف تنفيذ القرارات الصـادرة بالتطبيق لأحكامه أو التعويض عنهـا . والقـانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ الذى نص فى المـادة ٢٩١ على انـه لا يجـوز الطعن بالالغـاء أو وقف التنفيذ أمام أية جهـة قضـائية فى القرارات والأوامـر الصـادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابهـا . والقانون رقم ٢٧٠ لسـنة ١٩٥٦ الخاص بالغاء الأحكام العرفية والذى قضت المـادة ٣ منـه باعفـاء الحاكم العسكرى من المسئولية باغلاق طريق الطعن فى تصرفاته . والقانون رقم ٧٣ لسـنة ١٩٥٧ بالغاء اختصاص القضـاء الادارى فى التعقيب على التخطى فى الترقية من الدرجـة الثانية الى ما يعلوها . والقـانون رقم ١٠٦ لسـنة ١٩٥٧ الذى يعتبر قرار وزير الداخلية بفصـل العمـدة أو الشيخ نهائيا وغير قابل للطعن أمام أية جهة قضائية . والقانون رقم ١٠٣ لسـنة ١٩٥٧ بحظر الطعن القضائى فى الترقية الى وظيفة مستشار أو قنصل عـام من الدرجة الأولى وما يعلـوها من الوظائف بوزارة الخـارجيـة . والقانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ الخاص بتنظيم الجامعات الذى لا يجيز الطعن أمام أية هيئة قضائية فى القرارات والأوامر الصـادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها . والقانون رقم ١٩٢ لسـنة ١٩٥٨ باعتبـار قرار لجنـة فرز وتجنيب طرح النهـر نهائيا وغير قابل للطعن فيـه . والقانون رقم ٧٤ لسـنة ١٩٥٩ فيما تضمنه من تحصين قرارات اعـادة تعيين أعضاء السـلكين الدبلوماسى والقنصلى . والقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٥٩ فيما تضمنه من تحصـين قرارات ادارة الكليـة الحربيـة فى شئون الطلبة . والقانون رقم ٨٤ لسـنة ١٩٥٩ بضم قسم قضـايا الأوقاف الى ادارة قضايا الحكومة ، اذ منع الطعن فى قرارات التعيين أو تحـديد الأقدمية طبقا له . والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩ فى شـأن عدم قبـول الطعن فى الأعمـال والتدابير التى اتخذتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين العسكريين رقمى ٥ و ٥ ب لسـنة ١٩٥٩ الخاصين بالاتجـار مع الرعـايا البريطانيين والفرنسيين . والقانون رقم ١٢٤ لسـنة ١٩٦٠ فى شأن الادارة المحلية الذى اجـاز عنـد الضرورة حـل مجلس المحافظـة أو مجلس المدينـة أو المجلس القـروى بقـرار من رئيس الجمهورية غير قابل للطعن فيه أمـام أية جهـة كانت . والقانون رقم ٩٩ لسـنة ١٩٦٣ بتحصين القرارات الصـادرة من الجهـات

القائمة على الحراسة على بعض الأموال ٠ والقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى اعتبر من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة باحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى ٠ والقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ فى شأن التدابير الخاصة بأمن الدولة بعدم جواز الطعن بأى وجه من الوجوه أمام أية جهة كانت فى قرارات رئيس الجمهورية الصادرة وفقا لأحكامه ٠

ولم تكن القوانين العادية ، هى وحدها ، التى سلبت السلطة القضائية بعض اختصاصاتها ، وحرمت الناس من الالتجاء أحيانا الى القضاء ، بل جاء دستور ١٩٥٦ ليمد الحصانة الى كافة التصرفات التى صدرت من مجلس قيادة الثورة ، أو الهيئات التى انشئت بقصد حماية الثورة ٠ فنصت المادة ١٩١ من الدستور على ان جميع القرارات التى صدرت من مجلس قيادة الثورة ، وجميع القوانين والقرارات التى تتصل بها وصدرت مكملة لها أو منفذة لها ، وكذلك كل ما صدر من الهيئات التى أمر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات أو أحكام ، وجميع الاجراءات والأعمال والتصرفات التى صدرت من هذه الهيئات ، أو من أية هيئة أخرى من الهيئات التى انشئت بقصد حماية الثورة ونظام الحكم ، لا يجوز الطعن فيها أو المطالبة بالغائها أو التعويض عنها بأى وجه من الوجوه أمام أية هيئة كانت ٠

وحركة ٢٣ يوليو باصدارها مثل هذه القوانين ، اعتمادا على ممارستها اختصاصات السلطة التشريعية قانونا أو واقعا ، حاولت أن تتجنب الحكم بعدم مشروعية القرارات التى نصت هذه القوانين على حظر الطعن فيها ، فيما لو عرض أمرها على القضاء ٠ وقد وجدت الحركة ان الوسيلة الوحيدة لتحقيق غايتها هى اصدار هذه القوانين لتسلب بمقتضاها اختصاص القضاء بنظر هذه القرارات ٠

ان تصرف الحركة على هذا النحو ، لا يعنى الا تطويع القضاء لمقتضيات السياسة ، أو بمعنى آخر اخضاع السلطة القضائية لإرادة السلطة التنفيذية بوسيلة سهلة ، هى وسيلة القانون الذى تملك السلطة التنفيذية اصداره فى أى وقت تشاء وبأى مضمون تريد ٠

ان اختصاص القضاء لم يعد ـ كما هو مفروض ـ يحدد بقانون يعد تعبيرا عن الارادة الحقيقية للناس ، وانما يحدد فى الواقع بقرار ادارى من السلطة التنفيذية اتخذ شكل القانون ، وليس هناك امتهان أكثر من ذلك لقدسية القانون والقضاء معا ٠

- ثانيا -

اسناد ولاية القاضى الطبيعى فى نظر بعض المنازعات الى محاكم خاصة

حرص كثير من الدساتير ، على تأكيد اختصاص القضاء ، كسلطة مستقلة ، بالولاية القضائية كاملة ، وانه لا يجوز انشاء أية هيئات غير قضائية أو محاكم استثنائية ، تتولى مباشرة نصيب من تلك الولاية ، والا كان فى ذلك اعتداء على السلطة القضائية ، وسلب للولاية التى اختصها بها الدستور دون أية هيئة أو سلطة أخرى • وقد تبنى هذا ، الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، كذلك المؤتمرات الدولية التى تناولت استقلال القضاء •

والاعتداء على السلطة القضائية يظهر فى هذه الصورة فى انتزاع الدعوى من يد قاضيها الأصلى وجعلها من اختصاص قاض آخر ، وهذا الانتزاع للاختصاص ينطوى بالضرورة على مساس باستقلال القاضى الأصيل صاحب الولاية فى الدعوى التى انتزعت منه ، كما ينطوى حتما على مساس آخر باستقلال وحياد القاضى الثانى ، لأنه يعنى تنحية قاض عن دعواه وتخصيص قاض آخر للفصل فيها • ولذلك فان مبدأ القاضى الطبيعى يكمل مبدأى استقلال القضاء وحياده (١) •

ويتوافر القاضى الطبيعى اذا ما توافرت عناصر خمسة هى : (٢)

أولا - ينبغى أن يكون انشاء المحكمة وتحديد اختصاصها بقانون • فالجهة التى تنشئها السلطة التنفيذية للفصل فى بعض الدعاوى لا يمكن اعتبارها من المحاكم • كذلك فان تفويض المشرع العادى فى تحديد الهيئات القضائية المختلفة لا يجوز أن يتخذ وسيلة لعزل المحاكم عن نظر منازعات بعينها مما تختص به • ذلك ان المشرع الدستورى انما يفوض المشرع العادى فى تنظيم الهيئات القضائية وتحديد اختصاص كل منها ، لا فى اهدار هذا الاختصاص أو الانتقاص منه أو الافتئات عليه ، والا كان متجاوزا حدود التفويض ومخالفا لأحكام الدستور • وعلى ذلك يكون القانون المنشىء لمحكمة خاصة أو استثنائية تنتقص من الولاية العامة للقضاء أو تسلبه اختصاصه موصوما بعدم المشروعية •

(١و٢) د • محمد كامل عبيد ، استقلال القضاء ، ص ١٠٣٥ وما بعدها •

ثانيا ـ يتعين أن يكون انشاء المحكمة وتحديد اختصاصها قبل نشوء الدعوى . ذلك ان المواطن يتعين أن يعرف سلفا من هو قاضيه ، ومن ثم فلا يجوز بعد نشوء الدعوى أو وقوع الجريمة انتزاع المتهم من قاضيه الطبيعى الى محكمة أخرى أقل ضمانا ، انشئت خصيصا من أجله . ولا يحل للسلطة التشريعية ان تعدل فى قواعد التنظيم القضائى أو قواعد الاختصاص الا فى اطار مبدأ استقلال القضاء ، وهو مالا يتأتى اذا انتزع القانون بعض الدعاوى التى كانت من اختصاص محكمة ما ونقلها الى محكمة أخرى أقل ضمانا للمتهم .

ثالثا ـ يتعين أن تكون ولاية المحكمة ولاية دائمة دون قيد زمنى معين . فالمحاكم المؤقتة لا تعتبر من قبيل القضاء الطبيعى . واذا كانت بعض المحاكم تنشأ بسبب ظروف استثنائية فى حالة الطوارىء ، فان هذه المحاكم تبقى ما بقيت حالة الطوارىء وتزول متى انتهت .

رابعا ـ يتعين أن تتوافر فى هيئة المحكمة ضمانات الكفاية والحيده والاستقلال . وذلك يقتضى أن تكون المحكمة مشكلة بكاملها من قضاة مهنيين ، تتوافر فيهم ضمانات الكفاية والتخصص فى العمل القضائى ، والتفرغ له والانقطاع لفرائضه ، ومحصنين بضمانة عدم القابلية للعزل ، وتتحقق لهم مقتضيات الحيدة والاستقلال .

خامسا ـ وجوب كفالة حق الدفاع وضماناته ، بدءا باحترام المبدأ الذى يقضى بأن المتهم برىء حتى تثبت ادانته ، فى محاكمة قانونية عادله ، ومرورا بحماية حق الدفاع ، وكفالة ضمانات المتقاضين ، ومراعاة القواعد القانونية العامة فيما يتعلق بالاجراءات والاثبات ، وانتهاء بضرورة أن يكون القانون الذى يطبق متفقا مع أحكام الدستور .

موقف المشرع المصرى من المحاكم الاستثنائية :

لجأ المشرع المصرى كثيرا الى سلب ولاية القاضى الطبيعى فى نظر بعض المنازعات ، واسنادها الى محاكم خاصة ، عن طريق التشريعات الاستثنائية التى يصدرها فى ظروف خاصة ، وتتعدد بها جهات القضاء ، بدعوى الحفاظ على أمن المجتمع وسلامته من جهة ، وبدعوى عدم التدخل فى شئون القضاء الطبيعى من جهة أخرى . يقول عبد الناصر فى ١١ ابريل سنة ١٩٧٠ (١) : « احنا لم نتدخل فى القضاء منذ سنة

---

(١) عبد الله امام ، مذبحة القضاء ، ص ٧٤ ـ ٧٥ .

١٩٥٢ .. واذا كان فيه قضية سياسية ، بنعمل قضية سياسية ، ونعمل حتى احنا نفسنا قضاه ، بنحكم زى ما احنا عاوزين ، ونبعد القضاه عنهم ، ولا نتدخلش فى القضاء ، وبدأ هذا الموضوع بمحكمة الشعب ، وكان اعضاء مجلس قيادة الثورة هم اللى بيحاكمو . وكان ده بيدى المعنى للناس بان هذه القضية سياسية ، ولنا فيها رأى فنبعدها عن القضاء ، واحنا اللى حناخد فيها المسئولية ، أو بنعمل محكمة ثورة فى هذا الشأن ، ولكن لم يحدث أبدا .. ان احنا تدخلنا مع أى قاضى لأى شىء ، لأن الحقيقة القضاء فى هذا البلد هو صمام الامان » .

ومصداقا لكلام عبد الناصر ، بانهم كانوا يحكمون بما يريدون ، دون التزام بالقانون ، يروى عبد اللطيف البغدادى فى مذكراته ، انه بعد أن أصدر حكما على أصحاب جريدة المصرى ، عرضه على مجلس قياده الثورة للتصديق عليه ، فقال له عبد الناصر غاضبا : لماذا لم نتكلم معا فى موضوع جريدة المصرى قبل صدور الحكم ؟ (١) .

وكلام عبد الناصر عن عدم تدخله فى شئون القضاء ينفيه ما سبق أن ذكرناه سلفا ، من اعتدائه المتكرر على رجال القضاء ، والعصف بحصاناتهم واستقلالهم . اما الحجج التى يتذرع بها عادة لانشاء المحاكم الاستثنائية ، وهى الحفاظ على أمن وسلامة الوطن ، فهى حجج واهيه ، فما كانت سلامة البلاد تقتضى انشاء المحاكم الاستثنائية بهذه الوفرة ، ولهذه المدد الطويلة . ان الأمر كان يتعلق فى الأساس بسلامة نظام الحكم قبل أن يتعلق بسلامة الوطن . واذا كانت المحاكمات فى القضايا السياسية صورية ، والحكم فيها معد سلفا ، قبل سماع الخصوم وتحقيق دفاعهم ، فانه لم يكن من اللازم أن تشكل لها هيئات يطلق عليها محاكم ، وهى فاقدة صفة المحاكم من حيث التشكيل والاجراءات والضمانات الواجب توافرها للمتهمين . كيف يمكن أن يكون الخصم قاضيا !! وكيف يمكن أن يحكم بما يريده هو لا بما يقضى به القانون !! ان اطلاق اسم محاكم على مثل هذه الهيئات هو نوع من التضليل والخداع .

على كل فتجربة المحاكم الاستثنائية واقع يعيشه المجتمع المصرى منذ حركة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ . واذا كان لنا ان نتعرض هنا لهذه المحاكم ، فسوف يقتصر كلامنا على المحاكم التى تعرض لها مجلس الدولة

---

(١) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، الجزء الاول ، ص ١٢٣ .

فى قضـائه وفتـاويه • وهى محكمـة الغـدر ومحكمـة الثورة ومحكمـة الشـعب (١) •

١ ـ محكمـة الغـدر

أنشئت هذه المحكمة بالمرسـوم بقانون رقم ٣٤٤ لسـنة ١٩٥٢ ، الذى نصت المـادة الأولى منـه على ان يعد مرتكبا لجريمة الغـدر ، كل شخص كان مكلفا بخـدمة عامة أو صفة نيابية عامة ، وارتكب بعد أول سبتمبر سـنة ١٩٣٩ فعـلا من الأفعـال التى نص عليهـا هذا المرسـوم بقانون • ونصت المـادة الثانية ، على الجـزاءات التى توقع على الأشخاص الذين يقـدمون للمحاكمة أمـام هـذه المحكمة • ونصـت المـادة الثالثـة على أن تؤلف المحكمة برياسة مستشار من محكمة النقض ، وعضوية مستشارين من محكمة استئناف القاهرة ، يعينهم وزير العـدل ، وأربعة ضباط عظام ، لا تقـل رتبة كل منهم عن الصـاغ يعينهم القائد العـام للقـوات المسلحة • ونصت المـادة الرابعة على ان ترفع الدعـوى الى المحكمة بناء على قرار من احدى لجـان التطهير المشكلة طبقا لأحكام المرسـوم بقانون رقـم ١٣٠ لسـنة ١٩٥٢ ، فى شـأن تطهير الأداه الحكومية ، أو بنـاء على طلـب النيابة العامة من تلقاء نفسها ، أو استنادا الى بلاغ قدم اليهـا • ونصت المـادة السادسة على انه لا يجـوز الطعن فى الحكم الصـادر فى الدعـوى بأى طريق من طرق الطعن العادية أو غـير العـادية • ونصـت المـادة السابعة ، على أن يتبع فى حفظ النظـام فى الجلسة ، وفى تنحى القضـاه وردهم ، وفى نظر الدعوى ، وفى الشهود والأدلـة الأخـرى ، الأحـكام المقـررة لذلك فى قانون الاجراءات الجنائية لمحاكم الجنح ، على ان تختص المحكمة ذاتها بالفصـل فى الرد •

وقـد تعرضت محكمة القضـاء الادارى الى طبيعة ما تصدره هـذه المحكمة ، فى دعوى دفعت فيها الحكومة بعدم اختصاص المحكمة بنظرها ، تأسيسا على ان محكمة القضاء الادارى لا تختص بنظـر الطعن فى أحكام محكمة الغدر ، لمـا نصت عليه المـادة السادسة من قانون الغـدر من انـه

(١) هناك محاكم استثنائية أخرى مثل : المحكمة الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية المنظمة بالقانون رقم ٢٤٧ لسـنة ١٩٥٦ ، والمحكمة الخاصة بمحاكمـة الـوزراء ونوابهم المنظمـة بالقانون رقم ٧٩ لسـنة ١٩٥٨ ، والمحاكم العسكرية المنظمة بالقـانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ • ومحاكم أمن الدولة المنظمة بالقانونين رقمى ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ و ١٠٥ لسـنة ١٩٨٠ ، ومحكمة الحراسة المنظمـة بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ ، ومحكمة القيم المنظمة بالقـانون رقم ٩٥ لسـنة ١٩٨٠ ، ومحكمة الاحزاب المنظمة بالقانون رقم ٤٠ لسـنة ١٩٧٧ •

لا يجوز الطعن فى الحكم الصادر منها بأى طريق من طرق الطعن العادية أو غير العادية ، وان ما تقضى به محكمة الغدر ليس قرارا اداريا صادرا من جهة ادارية ذات اختصاص قضائى ، وانما هو حكم من هيئة قضائية تفصل فى خصومات من نوع خاص تتقيد فيه بالقانون الذى جعـل فيــه الولاية لقضائها ٠

وردت المدعية على هذا الدفع بأن القرار المطعون فيه هو قرار ادارى صادر من هيئة ادارية ذات اختصاص قضائى ، والهيئة التى أصدرته ليست هيئة قضائية ، اذ يدخل فى تشكيلها عنصر من غير القضاه فهى ليست محكمة طبقا للأصول الدستورية والتشريعية ٠

وقد ذهبت المحكمة الى انه يتعين للفصل فيما اذا كانت هذه المحكمة مختصة أو غير مختصة بنظر هذه الدعوى ، البت فيما اذا كانت ما أصدرته محكمة الغدر فيما عرض عليها من دعاوى هى أحكام قضائية يخرج الطعن فيها عن اختصاص هذه المحكمة ، أو هى قرارات ادارية صادرة من جهــة ادارية ذات اختصاص قضــائى ، يدخل الطعن فيها فى اختصاص هــذه المحكمــة ٠

وقالت المحكمة : ان شراح القانون العام اختلفوا فى وضع معايير للتفرقة بين القرار القضائى والقــرار الادارى فمنهم من أخــذ بالمعيار الشــكلى ، ويعتبر القرار القضائى هو الذى يصدر من جهـــة منحها القــانون ولايــة القضاء ، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعى وهو ينتهى الى أن القـــرار القضائى هو الذى يصدر فى خصومة لبيان حكم القانون فيها ـ بينمــا ان آخرين منهم يرون أن يؤخذ بالمعيارين معا ، الشكلى والموضوعى ، وقــد اتجــه القضاء فى فرنســا ثم فى مصر الى هذا الرأى الأخير ٠

وأضافت المحكمة : ان الرأى الراجح هو الأخذ بالمعيارين معا ، مع بعض الضوابط ، ذلك ان القرار القضائى يفترق عن القرار الادارى فى أن الأول يصدر عن هيئة قد استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها مبين لاجراءاتها ، وما اذا كان ما تصدره من أحكام نهائيا أو قابلا للطعن ، مع بيان الهيئات التى تفصل فى الطعن فى الحالة الثانية ٠ وان يكون هذا القرار حاسما فى خصومة ، أى فى نزاع بين طرفين ، مــع بيــان القواعــد القانونية التى تنطبق عليه ووجه الفصل فيه ٠

وليس من الضرورى فى هذا المجال ، أن تضــفى ولاية القضــاء على رجال القانون ، أو على من يشغلون وظائف القضاء ، بل يجوز ـ لأسباب

عاجلة تمليها الضرورة وتتصل بالصالح العام وأعمال السيادة ـ ان تسبغ هذه الصفة فى حيز محدود بالغرض الذى تستهدف له هذه الأسباب ـ على غير القضاة للفصل فى منازعات من نوع خاص تتحدد بتلك الحدود ، وذلك طالما قد توافرت فى ذلك جميعه الضمانات الأساسية الواجبة فى التقاضى لرعاية حقوق الأفراد ولتحقيق العدالة ٠

وبتطبيق تلك القواعد على المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ الذى تناول جريمة الغدر وانشأ محكمته ، يبين انه قد توافرت فيه جميع الشروط التى تجعل من قرارات تلك المحكمة أحكاما قضائية وليست قرارات ادارية ٠ ومن ذلك ان الدعوى ترفع اليها بناء على قرار احدى لجان التطهير ، او بناء على طلب النيابة العمومية ، وان هذه الدعوى هى خصومة بين النيابة وبين المدعى عليه ، وان جريمة الغدر المقررة بهذا القانون معرّفة ومعينة الحدود والأركان ٠ وان الفصل فى هذه الدعوى يكون من محكمة مشكلة تشكيلا خاصا ومقرها مدينة القاهرة ٠ وانها تطبق القانون المذكور وقانون الاجراءات الجنائية لمحاكم الجنح ، وانه لا يجوز الطعن فى أحكامها بأى طريق من طرق الطعن العادية أو غير العادية ، وان اجراءات تلك المحكمة تتضمن سماع دفاع المدعى عليه واستيفائه وبحثه وتحقيقه وسماع أدلته وشهوده وكل ما تتضمنه اجراءات التقاضى فى هذا الصدد من ضمانات له ٠ هذا الى أن الأغراض التى استهدف اليها قانون الغدر ـ طبقا لما هو واضح من نصوصه ومن مذكرته الايضاحية ـ هو سرعة تطهير الحياة العامة والسياسية من أدران وشرور الماضى ، وما حاق بصوالح البلاد ومرافقها من مفاسد واضرار ، وذلك توطئة للبناء على أسس سليمة مطهرة ٠

وانتهت المحكمة الى انه لما تقدم ، لا يمكن القول باعتبار ما يصدر من محكمة الغدر قرارا اداريا ، تختص محكمة القضاء الادارى بطلب الغائه ، بل هو حكم قضائى ، يخرج عن ولاية هذه المحكمة ، ويتعين لذلك قبول الدفع والحكم بعدم اختصاص هذه المحكمة بنظر الدعوى (١) ٠

واختصاص محكمة الغدر ، كما يبين من نصوص المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ ، لم يكن اختصاصا فوريا كما يقضى بذلك مبدأ شرعية الجرائم

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٤/١٢/١٣ ، ق ٣٩٤٠ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ١٠١ ، ص ١٢٧ ٠

والعقوبات ، وانما جاء اختصاصا رجعيا ، وهو ما يعنى تخلف أحـد عناصر القضاء الطبيعى (١) ٠

كما ان هـذه المحكمة هى بطبيعتها ، محكمة موقوتة بقيد زمنى ، مستمد من ظروف انشائها ، ومن طبيعة الجرائم التى تختص بنظرها ، ومن ثم يتخلف عنها كذلك أحد عناصر القضاء الطبيعى (٢) ٠

وأخيرا ، فان الضباط الذين يدخلون فى تشكيل المحكمة ، لا تتوافـر فيهم ضمانات الكفاية والتخصص فى العمل القضائى والتفرغ له ، كما انهم ليسوا محصنين ضد العزل ، ولا تتحقق لهم مقتضيات الحيدة والاستقلال ، وبذلك تفقد المحكمة عنصرا ثالثا من عناصر القضاء الطبيعى (٣) ٠

لكل ما سبق انتهى البعض الى أن محكمة الغدر هى محكمة استثنائية سياسية (٤) ٠

٢ ـ محكمة الثـورة

انشئت محكمة الثورة بأمر من مجلس قيادة الثورة ، صـــدر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٥٣ ، أعقبــه أمر آخــر صدر فى ١٦ سبتمبر من العام نفســه مبينــا تشكيل هذه المحكمة والأفعال التى تختص بنظرها ، وأنواع العقوبات التى توقعها وغير ذلك من الأحكام ٠

واستند الأمران سالفا الذكر ، الى ما نص عليــه الاعــلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ فى المــادة الثامنة من انه « يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا وبصفة خاصــة التدابير التى يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظــام القــائم عليهــا لتحقيق أهــدافه ٠٠ » ٠

وأوضح التصريح الذى أعلن به الأمر الصادر بتشكيل محكمة الثورة مبررات انشائها حيث جاء به : « ٠٠٠ وستنظر هــذه المحكمة فيما يقدم اليها من متهمين بالعمل ضد مصلحة البلاد وضد كيان الثورة وستصدر أحكامها باسم مجلس الثورة ٠ ولا محل لترك ذلك للقضاء العادى وللمحاكم العادية ، وانه مع احترامنا الشديد لجهتنا القضائية التى نكن لها كل اجــلال واكبار

(١،٢،٣،٤) د٠ محمد كامل عبيد ، المرجع السابق ، ص ١٠٥١ ـ ١٠٥٢ ٠

ونحب أن نحيطها بهالة من الهيبة والوقار ، فانه لم يحدث فى تاريخ ثورة من الثورات ان احتكمت الى القضاء العادى فى أمــور حياتها ، فللقوانين العادية قيودها وحدودها ولا يمكن لقضاتها ان يتعدوا هذه القيود والحدود ، لأنها شرعت لظــروف الحياة الطبيعية » .

وتشكل المحكمة طبقا للأمر الصادر من مجلس قيادة الثورة بتاريخ ١٦ سبتمبر سنة ١٩٥٣ من ثلاثة من أعضاء مجلس قيادة الثورة . كما نص الأمر سالف الذكر على مبدأ عدم جواز المعارضة فى هيئة المحكمة أو أحد أعضائها ، اى انه لا يحق للمتهم أمام هذه المحكمة أن يطلب رد هيئة المحكمة أو أحد اعضائها حتى ولو قامت احدى حالات الرد الوارد النص عليهــا فى قانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الاجراءات الجنائية .

وقد نصت المــادة الثانية من الأمــر الصادر من مجلس قيادة الثورة فى ١٦ سبتمبر ١٩٥٣ على اختصاص هذه المحكمة بالنظر فى الأفعال التى تعتبر خيانة للوطن أو ضد سلامته فى الداخل والخارج ، والنظر فى الأفعال التى تعتبر موجهة ضد نظام الحكم أو ضد الأسس التى قامت عليها الثورة ، وكذا الأفعال التى ساعدت على افساد الحكم وتمكين الاستعمار بالبلاد وكل ما من شأنه افساد الحياة السياسية أو استغلال النفوذ دون مراعاة صالح الوطن سواء أكان ذلك بالتحايل على أحكام الدستور الذى كان قائما أو غير ذلك من الوسائل ولو كانت قد وقعت قبل العمل بهذا الأمر ، وتختص بالنظر فيما يرى مجلس قيادة الثورة عرضه عليها من القضــايا أيا كان نوعها حتى ولو كانت منظورة أمام المحاكم العادية أو غيرها من جهــات التقاضى الأخرى مادام لم يصدر فيها حكم ، وتعتبر هذه المحاكم أو الجهات متخلية عن القضية فتحال الى محكمة الثورة بمجرد صدور الأمر من مجلس قيادة الثورة **بذلك** .

وقد انتهت محكمة القضاء الادارى فى تكييفها للأمرين سالفى الذكر الى ان لهما طبيعة أعمال السيادة (١) .

واذا كانت هناك ملاحظات على تشكيل المحكمة فهى تشكيلها تشكيلا عسكريا بحتا ، وحظر ردها أو رد احد اعضائها ولو قامت بأعضاء المحكمة جميعا أو بأحدهم احدى حالات الرد . اما عن اختصاصات المحكمة فيلاحظ

---

(١) ق . د فى ١٩٦٦/٤/٢٥ ، ق ٩٠٤ ، س ١٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بنـد ٣٨٥ ، ص ٧٣٠ .

فى شأنها مخالفة المشرع لمبدأ عدم رجعية نصوص التجريم ، حين عقد الاختصاص لهذه المحكمة بنظر الأفعال التى وقعت قبل العمل بأمر تشكيلها . ومخالفته لقواعد الاختصاص حين خول هذه المحكمة سلطة النظر فيما يرى مجلس الثورة عرضه عليها من القضايا أيا كان نوعها ، حتى ولو كانت منظورة بالفعل أمام المحاكم العادية أو غيرها من جهات التقاضى الأخرى ، مادام لم يصدر حكم فيها . ومخالفته للقواعد القانونية العامة المستقرة فى القوانين العقابية والاجرائية حين أجاز للمحكمة ـ بعد أن أشار الى كيفية سير الاجراءات أمامها ـ أن تتبع غير ما سبق من اجراءات ، اذا ما رأت وجها لذلك ، وحين نص على أن أحكامها نهائية لا يجوز الطعن فيها بأية طريقة من الطرق عادية أو غير عادية . وحين جعل لمجلس قيادة الثورة وحده سلطة التصديق على أحكامها (١) .

وهذه المحكمة كمحكمة الغدر تعد نظرا للسمات سالفة الذكر محكمة سياسية استثنائية (٢) .

٣ ـ محكمة الشعب

فى ١٩٥٤/١١/١ صدر أمر من مجلس قيادة الثورة بانشاء محكمة يطلق عليها محكمة الشعب تشكل تشكيلا عسكريا بحتا (م ١) ، وتختص بالنظر فى الأفعال التى تعتبر خيانة للوطن أو ضد سلامته فى الداخل والخارج ، وكذلك الأفعال التى تعتبر موجهة ضد نظام الحكم الحاضر أو ضد الأسس التى قامت عليها الثورة ، ولو كانت قد وقعت قبل العمل بهذا الأمر . كما تختص بمحاكمة كل من أخفى بنفسه أو بواسطة غيره متهما بارتكاب الأفعال السابقة وتطلبه المحكمة ، وكذلك كل من أعان بأى طريقة كانت على الفرار من وجه القضاء . كما تختص هذه المحكمة بالنظر فيما يرى مجلس قيادة الثورة عرضه عليها من القضايا أيا كان نوعها ، حتى ولو كانت منظورة أمام المحاكم العادية أو غيرها من جهات التقاضى الأخرى ، مادام لم يصدر فيها حكم ، وتعتبر هذه المحاكم أو الجهات متخلية عن القضية فتحال الى المحكمة المخصوصة بمجرد صدور الأمر من مجلس قيادة الثورة بذلك (م ٢) .

وقضى الأمر المذكور فى المادة الثالثة بأن يعاقب على الأفعال التى

(١و٢) د . محمد كامل عبيد ، المرجع السابق ، ص ١٠٥٣ وما بعدها .

تعرض على المحكمة بعقوبة الاعدام أو الاشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو بالسجن أو بالحبس المدة التى تقدرها المحكمة أو أى عقوبات أخـــرى تراها المحكمة ٠

ونصت المادة الخامسة من الامر المذكور على أن يخطر المتهم بالتهم ويوم الجلسة بمعرفة المدعى قبل ميعادها بـ ٢٤ ساعة على الأقل ٠ ولا يجوز تأجيل القضية لأكثر من مرة واحدة ولمدة لا تزيد على ٤٨ ساعة للضرورة القصوى ويجب على المتهم أن يحضر بنفسه أمام المحكمة واذا تخلف جاز القبض عليه وحبسه ٠

ونصت المـــادة السادسة على أن للمحكمة أن تتبع فى الاجراءات ما تراه لازما للدعوى ولا يجوز المعارضة فى هيئة المحكمة أو أحد أعضائها ٠

ونصت المـــادة السابعة على أن تجرى المحاكمة أمـــام هـــذه المحكمـــة بطريقة علنية الا اذا قررت جعل الجلسة سرية لأسباب تراها ويصدر الحكم ويتلى فى جلسة علنية ويصدق عليه مجلس قيادة الثورة ويجوز له تخفيف الحكم الى الحد الذى يراه ٠

وأخيرا قضت المـــادة الثامنة بأن احكام هذه المحكمة نهائية ولا تقبل الطعن بأى طريقة من الطرق أو أمام أى جهة من الجهات وكذلك لا يجوز الطعن فى اجراءات المحاكمة أو التنفيذ ٠

وهذه المحكمة تعد كمحكمة الغـــدر ومحكمة الثـــورة محكمة سياسية استثنائية ، توجـــه اليها الانتقادات التى سبق توجيهها الى محكمة الثورة ٠

وقد تعرضت احدى فتاوى القسم الاستشارى لمحكمة الشعب فقالت فى شأنها :

صدر بانشاء وتشكيل هذه المحكمة أمر من مجلس قيـــادة الثورة فى ١٩٥٤/١١/١ ٠ بناء على نص المـــادة السابعة من الدستور المؤقت الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ ونصها « القضاء مستقل لا سلطان عليه بغير القانون ، وتصدر أحكامه وتنفذ وفق القانون باسم الأمة » ٠ ومن ثم يكون الأمر الصادر بانشاء محكمة الشعب وتشكيلها انما صدر على انه عمل من أعمال السيادة دون مجال للقول بأنه قد صدر به قانون أو لائحة ، اذ أن المـــادة التاسعة من الأمر الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ المشار اليـــه قد نصت على تولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية ٠ ومتى كان الأمر

كذلك ، فانه لا يصح القول بسريان أحكام الكتاب الأول من قانون العقوبات ، ومن ضمن مواده المادة ٢٤ الخاصة بالعقوبات التبعية على الجرائم المنصوص عليها فى الأمر الصادر بتشكيل محكمة الشعب ، لأن المادة الثامنة من قانون العقوبات انما تقصر تطبيق أحكام الباب الأول على الجرائم التى ينص عليها فى القوانين واللوائح المخصوصة ، دون الجرائم التى أوردها ذلك الأمر ، ذلك ان هذا الأمر انما هو أمر سيادة ، وأمر السيادة اذا تضمن تشريعا فان هذا التشريع يختلف عن القانون ، وتكون له طبيعة عمل السيادة ، الذى يعلو على القانون ولا ينزل الى درجته ، بل ان هذا النظر يجد له سندا قويا فيما صدر به أمر تشكيل محكمة الشعب من انه : « بعد الاطلاع على المادة ٨ من الدستور المؤقت قرر » . فهذه المادة تنص على انه لا سلطان على القضاء بغير القانون . وتنص المادة التاسعة على أن يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية ، ومن ثم فان ذلك الأمر بصدوره من مجلس قيادة الثورة لا يعتبر قانونا ، وانما يعتبر كما تقدم القول عملا من أعمال السيادة أصدره مجلس قيادة الثورة بناء على المادة ٨ من الدستور المؤقت ، التى تنص على أن يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة السيادة العليا وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافه . كما انه باستقراء النصوص والقواعد التى سارت عليها هذه المحكمة نرى خلافا كبيرا بينها وبين ما جرى عليه العمل فى المحاكم العادية . فغير صحيح مثلا القول بأن عقوبة السجن المنصوص عليها فى المادة ٣ من أمر تشكيل محكمة الشعب هى بذاتها عقوبة السجن المنصوص عليها فى المادة ١٠ من قانون العقوبات ، لان العقوبات المقيدة للحرية لمدة مؤقتة قد ترك لمحكمة الشعب تحديد مدتها غير متقيدة فى ذلك بحد أقصى أو بحد أدنى وذلك على خلاف ما ورد بالكتاب الأول من قانون العقوبات .

وخلصت الفتوى الى ان محكمة الشعب هى محكمة ذات سيادة ، لا تسرى على الجرائم التى تحكم فيها القواعد المنصوص عليها فى الكتاب الأول من قانون العقوبات (١) .

ولنا على هذه الفتوى ملاحظتان :

الأولى - ان ادارة الفتوى والتشريع ومحكمة القضاء الادارى اتفقتا

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة المالية والاقتصاد رقم ١٠ فى ١٩٥٦/١/٣ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ١٠٢ ، ص ١٥٨ .

فى اعتبار الأمر الصادر من مجلس قيادة الثورة بتشكيل محكمة الثورة ومحكمة الشعب عملا من أعال السيادة ٠

الثانية ـ ان ادارة الفتوى والتشريع ، بعد أن انتهت الى ان الأمر الصادر بتشكيل محكمة الشعب هو عمل من أعمال السيادة ، استطردت قائلة : انه يعلو على القانون ولا ينزل الى درجته ٠

وما ذهبت اليه ادارة الفتوى فى هذا الشأن محل نظر ٠ صحيح ان عمل السيادة لا يختص القضاء بنظره ، ربما لأنه عمل سياسى لا ادارى ، وربما لأنه يصعب على القضاء مراقبته لعدم استطاعته الاحاطة بمجرياته وظروف اتخاذه ، وربما لأسباب أخرى (١) ، لكن عمل السيادة لا يعدو مع ذلك أن يكون عملا من أعمال السلطة التنفيذية ، ولا يرقى الى مرتبة القانون ٠ ان القانون يعد تعبيرا عن الارادة الحقيقية للشعب ، وبالتالى يعتبر فى مرتبة أعلى من أى عمل من أعمال السلطة التنفيذية ، حتى ولو كان عملا من أعمال السيادة ٠ اذن فعدم اختصاص القضاء بنظر اعمال السيادة لا يغير من كون هذه الأعمال أدنى مرتبة من القانون فى سلم تدرج القواعد القانونية ٠

خاتمة المطلب :

لا يمكن لمجتمع أن يعيش فى ظل ثورة دائمة ، لها قوانينها الخاصة والاستثنائية ، التى تختلف عن القوانين العادية ، التى يتعين أن تحكم الحياة الطبيعية فيه ٠ ان الناس لا يمكن أن يعيشوا فترة طويلة فى توتر وقلق ، لا يعرفون ما تأتى به الأقدار غدا أو بعد غد ٠ ان الحياة الاقتصادية تستلزم الاستقرار من أجل أن تتطور وتنمو ٠ ان الحياة الاجتماعية تتطلب الهدوء لكى تنشأ علاقات اجتماعية صحية وصحيحة ٠ لذا فان الجيشان الذى تعيش فيه الثورة وتنتقل عدواه الى المجتمع ، لا يمكن ، اذا استمر لفترة طويلة ، أن يُسلم الى حياة اقتصادية نشطة ، ولا يمكن أن يؤدى الى حياة اجتماعية سليمة ٠ انه ما لم تتحول الثورة فى وقت معقول الى نظام دائم له قوانينه الطبيعية والمستقرة ، وفى ظله يستطيع الناس أن يرتبوا أمور حياتهم ، فان تقدم المجتمع الى الأمام يغدو محل شك ٠

لذا ، فانه اذا كان مقبولا فى أعوام ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ و ١٩٥٥ أن تلجأ حركة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ الى القوانين الاستثنائية والمحاكم الخاصة ، لتدافع عن نفسها وعن الأهداف التى قامت من أجل تحقيقها ، فليس مقبولا

---

(١) انظر الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٥٢٥ وما بعدها ٠

على الاطلاق بعد أن تحولت الى نظام فى عام ١٩٥٦ أن تلجأ الى مثل هذه القوانين وتلك المحاكم • ليس مقبولا بعد مرور خمسة عشر عاما على قيام الثورة مثلا أن تشكل من جديد محكمة ثورة عام ١٩٦٧ بموجب القرار بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ لتنظر فى الأفعال التى تعتبر ضد المبادىء التى قامت عليها الثورة • ولينص هذا القرار بقانون على تشكيلها بقـرار من رئيس الجمهورية ، وبألا تتقيد فيما تباشره من اجراءات التحقيق والمحاكمة الا بما يرد فى قرار تشكيلها ، وبأن تكون لها كافة الاختصاصات المخولة لمحاكم الجنايات والمحاكم العسكرية العليا • وبعدم جواز رد هيئة المحكمة أو أحد أعضائها • وبأن تكون أحكام المحكمة نهائية لا يجوز الطعن فيها بأى وجه من الوجـوه • وبخضوعها لتصديق رئيس الجمهورية الذى يكون له تخفيف العقوبة المحكوم بها أو الغاء الحكم أو حفظ الدعوى أو احالتها الى المحـكمة من جـديد •

واذا أمكن للقاضى الطبيعى أن يغفر للسلطة سلبها بعض اختصاصاته لفترة عارضة تمر بالمجتمع ، فانه لا يمكن أن يغفر لها الاستمرار فى ذلك • ان القاضى الذى تنزع بعض اختصاصاته دون مبرر أو بمبرر غير مقبول ، وتمنح لشخص غير مؤهـل ، وليس له حياد القاضى واسـتقلاله ، ليحس بالاحباط والمرارة فى داخله • اذا انتهك العدل على مرأى ومسمع من القاضى لأغراض سياسية ، واذا أهدرت السلطة التنفيذية استقلال السلطة القضائية التى ينتمى اليها القاضى دون وازع أو رادع • واذا أهين واستبيح فى بلده القانون الذى درسه واختاره مهنة له ، فأى تأثير سىء يمكن أن يحدثه كل هذا فى نفسيته وعلى عمـله ، وأى تدمير يمكن أن يلحق هــذا بالسلطة القضائية فى نظر نفسها وفى أعين المواطنين • أن القاضى لا يستطيع أن يؤدى وظيفته على الوجه المنشود الا اذا احترمت اختصاصاته وكان المناخ الذى يعمل فيه دافعا على اقرار العدل وبسـط نفـوذه • ان السلطة القضـائية لا تستطيع ان تؤدى المهمة النبيلة الموكولة اليها الا اذا كانت قادرة على فرض العدل مؤهلة لحمايته •

ان انتهـاك السـلطة التنفيذية لحمى السـلطة القضائية ، أيا كانت أشكاله وصوره ، لكفيل بتدمير قيمة العدل ، تلك القيمة الكبرى التى جهدت البشرية منذ عصورها الأولى على تأمينهـا وتوطىء اكنافها •

الفصل الثانى

الهيمنة الفردية على السلطة ومعقباتها

نجحت حركة ٢٣ يوليو فى هدم بعض المؤسسات القديمة ، وفى تطويع البعض الآخر لسياستها • وكان من المأمول بعد ذلك ، أن تقيم مؤسسات بديلة وجديدة قادرة على تحمل تبعات المستقبل ، فهل نجحت ؟ واذا لم تكن قد نجحت فما نتائج ذلك ؟ • يجيب الفصل الثانى عن هذا السؤال ، فى مبحثين ، الأول ويتناول هدم المؤسسات القديمة أو تطويعها للنظام الجديد وهيمنة حكم الفرد • الثانى ويتعرض لغياب دور المؤسسات فى النظام الجديد وانتهاك حريات المواطنين •

المبحث الأول

هدم المؤسسات القديمة أو تطويعها للنظام الجديد وهيمنة حكم الفرد

تخلصت حركة ٢٣ يوليو من الملك فاروق ، بارغامه على التنازل عن العرش لابنه أحمد فؤاد ، ومغادرته البلاد فى ٢٦ يوليو سنة ١٩٥٢ • وفى ١٨ يونيو سنة ١٩٥٣ ألغت النظام الملكى وحكم أسرة محمد على وأعلنت الجمهورية • واذا كان هذا قد تم ببساطة ، فان تخلص الحركة من القوى التى يمكن أن تنازعها السلطة ، وتطويع القوى التى يمكن أن تمارس ضغوطا عليها ، تم عبر مشاكل وآلام • واذا كان مقدرا للرفاق فى أية ثورة ، أن يختلفوا ويتنازعوا ، وتؤول السلطة الى أقواهم شخصية وأكثرهم دهاء ، فقد جرى هذا على ثوار يوليو • كل ذلك على التفصيل التالى :

حركة ٢٣ يوليو تحل الأحزاب السياسية وتقضى على الاخوان المسلمين :

كان طبيعيا بعد طرد الملك ، أن تعمل الحركة على تذليل ما تراه عقبات لبلوغ الأهداف التى قامت من أجل تحقيقها • فاتجهت الى تصفية الأحزاب السياسية بوصفها القوى القادرة على الوقوف فى وجهها ، والمؤهلة لتأليب الرأى العام وتحريك المظاهرات ضدها • كما حرصت على منع المظاهرات منعاباتا فى جميع أنحاء البلاد • واذاع محمد نجيب بعد منتصف ليل ٣١ يوليو سنة ١٩٥٢ بيانا دعا فيه الأحزاب والهيئات السياسية

المصرية الى تطهير صفوفها ، والى أن تتخذ لنفسها برامج محددة وواضحة المعالم تعلن على الشعب ليكون على بينة منها ٠

واستجابت الأحزاب فى ظاهر الأمر لهذه الدعوة ، وشرع حزب الأحرار الدستوريين على الفور فى تنظيم صفوفه ورسم مبادئه فى السياسة الخارجية والداخلية والاقتصاد والشئون الاجتماعية ، وأصدر بيانا بذلك فى ٧ اغسطس سنة ١٩٥٢ ٠ كما أعلنت الهيئة السعدية برنامجها فى ذات التاريخ ٠

وانشق الحزب الوطنى على نفسه ، وبادر أعضاء الحزب الوطنى الجديد فأعلنوا عن برنامجهم فى ١٧ أغسطس سنة ١٩٥٢ ٠

أما حزب الوفد ، فلم يبد نفس الحماس للاستجابة الى النداء الصادر من محمد نجيب فى ٣١ يوليو سنة ١٩٥٢ ٠

غير أن الأحزاب لم تعر موضوع التطهير أهمية تذكر ٠ لذلك صدر فى ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢ المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب السياسية ، الذى يعد مسئولا عنه الاستاذ سليمان حافظ وكيل مجلس الدولة ورئيس قسم التشريع آنذاك ، والذى أصبح نائبا لرئيس مجلس الوزراء ووزيرا للداخلية فى وزارة اللواء محمد نجيب التى شكلت فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢ عقب وزارة على ماهر ٠ وكان معروفا عنه انه كان فى وقت ما من أنصار الحزب الوطنى القديم ، كما كان عدوا لدودا لحزب الوفد ولرئيسه مصطفى النحاس بالذات ، بل وللأحزاب السياسية عموما ، وانعكس هذا العداء فى نصوص المرسوم بقانون رقم ١٧٩ سالف الذكر ، الذى كان أول تشريع ينظم الأحزاب السياسية فى مصر (١) ٠

وقد صاحب صدور هذا التشريع القبض على عدد من السياسيين بموجب أوامر صادرة من قائد حركة الجيش ، فاعتقل عدد من أعضاء الوفد البارزين ، وكان ذلك انذارا للأحزاب بوجوب تطهير صفوفها ٠ وخفف من وقع هذا الانذار الى حد ما اعلان اللواء نجيب بعد توليه رئاسة الوزارة ، انه لا يفكر فى حل الأحزاب السياسية فى الوقت الحاضر ، وان الانتخابات البرلمانية سوف تجرى فى فبراير سنة ١٩٥٣ ، وهو الموعد الذى كان قد حدده على ماهر ٠

سارعت الأحزاب الى تقديم اخطاراتها ، تنفيذا للقانون ، بعد اجراء حركة تطهير محدودة ، فصلت بموجبها عددا من اعضائها ، وتنحى الرئيس

---

(١) راجع تفاصيل هذا التشريع ، الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤١٨ وما بعدها ٠

وانظر كذلك : د٠ وحيد رأفت ، فصول من ثورة ٢٣ يوليو ، ص ٧٥ ٠

السابق مصطفى النحاس عن رئاسة الوفد الفعلية ، واسندت اليه رئاسته الفخرية . وبلغ عدد الأحزاب التى قدمت الاخطارات ستة عشر حزبا ، على رأسها الوفد وحزب الأحرار الدستوريين والحزب السعدى وحزب الكتلة والحزب الوطنى . كما قدمت جماعة الإخوان المسلمين اخطارها .

وقد اعترض سليمان حافظ على عدد من السياسيين ، فاعترض على ابراهيم دسوقى اباظه سكرتير عام حزب الأحرار الدستوريين ، وعلى عبد الفتاح الطويل أحد الأقطاب البارزين فى حزب الوفد ، كما اعترض على اسناد الرئاسة الشرفية لحزب الوفد الى رئيسه السابق مصطفى النحاس ، بدعوى ان فى ذلك تحايلا ومخالفة لقانون تنظيم الأحزاب .

اقيمت دعاوى ضد هذه الاعتراضات أمام محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة ، كما يقضى بذلك قانون تنظيم الأحزاب ، واثناء نظر هذه الدعاوى توفى ابراهيم دسوقى اباظه ، فاعتبرت الخصومة منتهية بوفاته . واستمرت الخصومة قائمة بالنسبة لعبد الفتاح الطويل ومصطفى النحاس .

ونظرت قضية الاعتراض على حزب الوفد فى أوائل يناير سنة ١٩٥٣ أمام الدائرة الثالثة لمحكمة القضاء الادارى برئاسة المستشار محمد عفت . وقد دفع فيها الدكتور وحيد رافت بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب ، على أساس بطلان الاستناد الى المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ ، التى صدر على أساسها المرسوم بقانون سالف الذكر ، وانتفاء الضرورة الملحة لاستصداره والتى تسوغ التشريع بطريق المراسيم بقوانين فى غيبة البرلمان . ثم أوضح أن حق وزير الداخلية فى الاعتراض حسب نصوص المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ ، **مقصور على الأعضاء المؤسسين ثم على الأعضاء العاملين والمنتسبين بعد** تأسيس الحزب او اعادة تكوينه ، وهم الأعضاء الذين خصهم بالذكر المرسوم بقانون ، وليس على الرئاسة الشرفية أو العضوية الشرفية اللتين لم يتناولهما التشريع من قريب أو بعيد . فليس لوزير الداخلية أن يضيف جديدا الى أحكامه بدعوى تفسيره ، وان الزعم بأن اسناد الرئاسة الشرفية الى الرئيس السابق مصطفى النحاس ، قد ينطوى على تحايل على القانون ، لهو قول عاطل عن اى دليل ، ولا يجوز الادعاء به ، الا بعد أن يتم تكوين الحزب فعلا ، ويبدأ فى مباشرة نشاطه ، اذ عندئذ فقط يجوز

لوزير الداخلية أن يتدخل بالوسائل التى رسمها له المرسوم بقانون للاعتراض على هذه الرئاسة الشرفية ، متى ثبت له انها استهدفت التستر على رئاسة فعليـه (١) .

وفى نوفمبر سنة ١٩٥٢ ، طلب الحزب الوطنى الغاء الحزب المسـمى بالحزب الوطنى الجـديد ، الذى شكله الأستاذ فتحى رضـوان وزير الدولة فى الوزارة القائمة وقتذاك ، واختصم الحزب الوطنى فى هذه القضـية كلا من الوزيرين سليمان حافظ وفتحى رضـوان ، وسميت هـذه القضية بقضية « الاغارة على الحزب الوطنى » . وحجزت القضية للحكم بجلسة ٢٦ يناير سـنة ١٩٥٣ .

وفى منتصف ليلة ١٦ و ١٧ يناير سـنة ١٩٥٣ أذيع اعـلان دسـتورى من القائد العـام للقوات المسلحة بحل جميع الأحـزاب السياسية ، ومصادرة جميع أموالها لصالح الشعب ، وبقيـام فترة انتقـال لمـدة ثلاث سـنوات حتى يمكن اقامة حكم ديموقراطى سليم . ولاضفاء الشرعية على هذا الاجراء ، صدر فى ١٨ ينـاير المرسـوم بقانون رقم ٣٧ لسـنة ١٩٥٣ بأيلولة أمـوال الأحزاب السـياسية المنحـلة الى الجهـات التى يعينهـا مجلس الوزراء ، ويحظر على أعضاء هذه الأحزاب والمنتمين اليها القيـام بأى نشاط حزبى على أية صورة كانت ، كما يحظر تقديم أية مساعدة لهؤلاء الأشخاص فى سبيل قيامهم بالنشـاط الحزبى . ويقضى بتعيين منـدوب خاص بقـرار من وزير المالية والاقتصاد تكون مهمته تسلم أموال الأحزاب المنحلة وتصفية ما يتطلب الأمـر تصفيته منهـا .

وقد انتهت الخصومة فى جميع قضايا الأحـزاب التى كانت منظـورة أمام القضاء الادارى بحل جميع الأحـزاب السياسية ، باستثناء جماعة الاخوان المسـلمين ، التى كانت قد تقدمت باخطـار الى وزير الداخليـة ، كسـائر الأحزاب السياسية ، لكن اسدى لها النصح من بعض الجهات العليا ، بسحب هـذا الاخطـار فسحبته ، ونجت بذلك مؤقتـا من اجراءات الاعتـراض والحـل (٢) .

وفى ١٨ يونيو سـنة ١٩٥٣ صـدر بيان من مجلس قيـادة الثورة بالغاء النظـام الملكى وحكم اسرة محمد على ، واعـلان الجمهورية ، وتولى محمد نجيب رئاستها مع احتفاظه بسـلطاته التى يخولها له الدستور المؤقت الصادر

(١و٢) وحيد رأفت ، فصول من ثورة ٢٣ يوليو ، ص ٧٨ وما بعدها .

فى ١٠ فبراير سـنة ١٩٥٣ ٠ وبمجرد هذا الاعلان قبلت استقالة سليمان حافظ وعين جمـال عبد الناصر بدلا منه نائبا لرئيس الوزراء ووزيرا للداخلية ، كما عين البغدادى وزيرا للحربية ، وصلاح سالم وزيرا للارشاد القـومى ووزير دولة لشئون السـودان ٠ كذلك صـدر الأمر الجمهورى رقم ١ لسـنة ١٩٥٣ بتعيين الصاغ عبد الحكيم عامر قائدا عاما للقوات المسلحة مع منحه رتبـة لواء ، والأمر الجمهورى رقم (٢) بتعيين سليمان حافظ مستشارا قانونيا لرئاسة الجمهورية ٠

وأحدث زحف الضباط الى المناصب الوزارية صدمة لدى الرأى العام ، الذى كان يأمل فى السـير فى الطـريق الديموقراطى عن طريق المشـاركة الشعبية ، فكان رد فعل مجلس قيـادة الثـورة اعتقـال عـدد من الزعمـاء السياسيين ، وتشكيل محكمة الثورة فى ١٦ سبتمبر سـنة ١٩٥٣ ، ومصادرة امـوال أسرة محمد على فى ٨ من نوفمبر سنة ١٩٥٣ ٠

نعـود الى الاخوان المسلمين الذين بقـوا وحدهم فى السـاحة ، فقـد اتهمت جماعتهم بعدة اتهامات منها الاتصال بالسفارة البريطانية ومحـاوله فرض الوصاية على حركة ٢٣ يوليو ، واتخذت هذه الأسباب ذريعة لحـل الجماعة فى ١٩٥٤/١/١٤ ، غير ان اشتعال الصراع بين جمال عبد الناصر وبين محمد نجيب الذى استقال فى ٢٢ فبراير ، ووقوفهم فى صف الأخـير الذى عاد بفضلهم الى الحـكم ثانيـة فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٥٤ ، جعـل جمال عبد الناصر يهادنهم فى ١٩٥٤/٣/٢٥ ، متفقـا معهـم على عـودة جماعتهم الى سابق نشاطها ، والافراج فورا عن جميع المعتقلين منهم ، وبالتالى ضمن حيادهم فى الصراع بينـه وبين محمد نجيب ، الذى انتهى بانتصـاره فى مارس ١٩٥٤ ٠

وفى ١٩٥٤/١٠/٢٦ حدثت محاولة لاغتيال عبد الناصر فى ميدان المنشية بالاسكندرية ، اتهم فيها نفر من الأخـوان المسلمين ، تشكلت لمحاكمتهم محكمة الشعب فى ١٩٥٤/١١/١ وأصدرت فى ديسمبر احكامها باعـدام كبـار المتهمين منهم ، كمـا ادين المئات منهم ، واعتقـل الآلاف ، وبذلك قضى على الأخوان ولحقـوا بسـائر الأحزاب السياسية ٠

وبهذا تخلص عبد الناصر من الملك فاروق وأسرة محمد على ، ومن كافة الأحزاب السياسية ، ومن جماعة الاخوان المسلمين ٠

حركة ٢٣ يوليــو تصفى المعارضة داخل الجيش :

اما المعارضة داخل الجيش ، والتى كانت تنتقـد تصرفات قيادة الثورة فقد صفيت ، والغى تنظيم الضباط الأحرار ، وقبض على بعض الضباط وأودعــوا سجن الأجانب فى ١٥ يناير سنة ١٩٥٣ ، وحوكم الضابط حسنى الدمنهورى ، وصدرت ضـده وضـد بعض زملائه أحـكام مختلفة بواسـطة أعضاء مجلس قيادة الثورة . واذا كانت قد بقيت بعض حركات المعارضة فى الجيش فقد صفيت خلال عام ١٩٥٤ (١) .

وبتعيين عبد الحكيم عامر فى يونيو سـنة ١٩٥٣ قائدا عاما للجيش ، انتقلت السـيطرة على الجيش من مجلس قيـادة الثورة الى عبد الحكيم ، وبالتالى الى جمـال عبد الناصر ، بحكم الصداقة والعلاقة الوثيقة التى كانت تربط بينهمـا (٢) .

حركة ٢٣ يوليو تتخلص من محمد نجيب والقوى المؤيدة له (٣) :

تعرضت حركة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ لانقسام حاد بين محمد نجيب وبين مجلس قيادة الثورة ، اذ أن محمـد نجيب بسبب التأييد الذى منحـه لـه الشعب ، أخـذ يتصرف على انه الزعيم الفعلى للثورة ، بينما كان عبد الناصر ورفاقه يعتبرونه مجـرد واجهـة مقبــولة للثورة ، لذا سرعان ما بدأت الخـلافات تدب بينهم حـول كثير من الأمــور رأى نجيب انهـا تتناقض مع أهـداف الثورة . ففى هذه الاثنـاء كانت تصرفات بعض الضباط تسىء الى الثورة ، كما كانت تصدر تشريعات غير ديموقراطية . كذلك كانت تصرفات ضباط القيادة فى بعض الأمور الرسمية والدستورية تتجاوز ما تقضى به القواعد والقوانين . وكانت الاجراءات التى اتخـذت لمحاسبة السياسيين القـدامى ، وابعـاد نجيب عن الجيش ، وتجاهله عنـد اتخـاذ مجلس الثورة لقراراته سببا فى هذا الخلاف . ومع تسرب السلطة من يديه بدأ ينقل صراعه مع مجلس قيادة الثورة الى الجماهير مستعينا بظروف الصراع بين السلطة وبين خصومها من الوفديين والشيوعيين والأخوان المسلمين .

---

(١) طارق البشرى ، الديموقراطية ونظام ٢٣ يوليو ، ص ٧٩ .

(٢) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، الجزء الاول ، ص ٢١٧ .

(٣) راجع فى هذا الصدد : د . عبد العظيم رمضـــان ، عبد الناصر وازمة مارس ١٩٥٤ ، طبعة ١٩٧٦ ، ص ١٥١ وما بعـدها . دكتور وحيـد رأفت ، فصـــول من ثورة ٢٣ يوليـو ، طبعة ١٩٧٨ ، ص ١٥٥ وما بعدها .

لذلك فما كاد يصدر قرار بحل جماعة الاخوان المسلمين فى ١٩٥٤/١/١٤ ، حتى قدم نجيب استقالته فى ٢٢ فبراير ، وقد قبلها مجلس قيادة الثورة فى ٢٥ فبراير ، وعين جمال عبد الناصر رئيسا للوزراء ، مع استمرار مجلس قيادة الثورة بقيادته .

وعقب هذه الاستقالة ، انفجر الموقف فى سلاح الفرسان ، الذى طالب بعودة محمد نجيب كرئيس لجمهورية برلمانية ، واستعجال على ماهر للفراغ من مهمة اعداد الدستور ، واسناد رئاسة الوزارة الى خالد محى الدين .

وقد قرر مجلس قيادة الثورة عودة نجيب وتعيين خالد محى الدين رئيسا للوزراء . لكن الصف الثانى من ضباط الحركة ضغط بشدة على مجلس قيادة الثورة للرجوع عن قراراته بشأن عودة نجيب وتعيين خالد محى الدين رئيسا للوزراء .

وقد رجحت القوى الشعبية جانب محمد نجيب فى هذا الصراع . ففى الوقت الذى كان مجلس قيادة الثورة يناقش فيه مصير محمد نجيب ، كانت جموع هائلة على راسها قيادات الاخوان المسلمين وتشترك فيها قواعد الوفديين وأجنحة من الحزب الاشتراكى تتحرك مطالبة بعودة محمد نجيب وسقوط الديكتاتورية . وازاء التظاهرات التى استمرت أيام ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ و ٢/٢٨ اضطر مجلس قيادة الثورة فى ١٩٥٤/٢/٢٧ الى دعوة محمد نجيب للعودة الى رئاسة الجمهورية البرلمانية وقبل محمد نجيب العودة ، محرزا إنتصارا فى هذه الجولة .

ونظرا لأن الصراع لم يحسم ، بين من يريدون للثورة أن تستمر وبين من يريدون عودة الحياة الديموقراطية ، فقد رؤى استمرار الثورة فى الحياة السياسية مع عودة الديموقراطية ، وذلك بالاستجابة لمطالب الجماهير فى عودة الحياة الديموقراطية ، مع نزول الثورة الى ميدان الحياة السياسية مع القوى السياسية الأخرى . ومن هنا كانت قرارات ٥ مارس سنة ١٩٥٤ .

ففى ٦ مارس سنة ١٩٥٤ أعلن عبد الناصر رئيس مجلس الوزراء أن مجلس قيادة الثورة قرر بجلسة ٥ مارس سنة ١٩٥٤ اتخاذ الاجراءات فورا لعقد جمعية تأسيسية تنتخب بطريق الاقتراع العام المباشر على أن تجتمع خلال شهر يوليه سنة ١٩٥٤ وتكون لها مهمتان :

الأولى ـ مناقشة مشروع الدستور الجديد واقراره .

الثانية ـ القيام بمهمة البرلمان الى الوقت الذى يتم فيه عقد البرلمان الجديد ، وفقا لأحكام الدستور الذى ستقره الجمعية التأسيسية .

وحتى تجرى الانتخابات للجمعية التأسيسية ، فى جو تسوده الحرية التامة ، قرر مجلس قيادة الثورة الغاء الأحكام العرفية قبل اجراء الانتخابات للجمعية التأسيسية بشهر .

وقرر المجلس أيضا الغاء الرقابة على الصحافة والنشر ابتداء من ٦ مارس فيما عدا الشئون الخاصة بالدفاع الوطنى .

وهذه القرارات تتعارض فى جوهرها مع قرار مجلس قيادة الثورة الصادر فى يناير سنة ١٩٥٣ بقيام فترة انتقال لمدة ثلاث سنوات تنتهى فى يناير سنة ١٩٥٦ .

وعلى الرغم من صدور قرارات ٥ مارس سالفة الذكر ، الا أن اجراءات الثورة فى القمع والتطهير وتصفية القوى السياسية دون تمييز ، ولدت اتجاهات عدائية وأزمة ثقة لدى جميع القوى ، سواء منها العسكرية أو المدنية المناصرة لعودة الديموقراطية .

أما محمد نجيب ، فقد أخذ بعد عودته الى رئاسة الجمهورية بدون سلطة ، يهاجم الثورة ويدعو الى الديموقراطية ، ويستقطب القوى الليبرالية وأنصارها الى جانبه . لذا رؤى لكى يعود الى حظيرة الثورة ، أن تسند اليه قيادة الثورة ، ورئاسة مجلس الوزراء بجانب منصب رئيس الجمهورية . وأصدر المؤتمر المشترك المكون من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء قرارا بذلك يوم ٨ مارس .

وفى تلك الاثناء كان مجلس قيادة الثورة يناقش الشكل الذى سيتحول اليه فى ظل النظام الليبرالى الجديد . واستقر الراى ، على أن يكون هذا الشكل هو حزب باسم الحزب الجمهورى أو الحزب الاشتراكى الجمهورى . وكلف البعض بوضع برنامج هذا الحزب .

على ان القوى الليبرالية التى كانت تتكون فى ذلك الحين من القوى البورجوازية القديمة ، متحالفة مع المثقفين الليبراليين ، ومن قوى اليسار ممثلة فى الشيوعيين والاشتراكيين ، أخذت ، بدافع من عدم ثقتها فى وعود

الثورة ، تركز جهودها لطرد الثورة من الحياة السياسية الجديدة ، فرفعت شعارات عودة الجيش الى ثكناته فورا ، واعادة الحياة النيابية فورا ، واسقاط وزارة الثورة وتأليف وزارة مدنية ، والافراج عن المعتقلين ، حتى أصبح من المشكوك فيه كثيرا ، ان تتمكن الثورة بعد أن تتحول الى حزب ، من ايجاد موطىء قدم لها فى الحياة الدستورية الجديدة .

وفى هذه الاثناء ، دار حوار حول ما اذا كان يتعين من الوجهة الدستورية عودة الأحزاب القديمة للوجود قبل انتخابات الجمعية التأسيسية التى ستجتمع فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٤ ، أى هل ستكون هذه الانتخابات حزبية أم لا ؟ . وكان من رأى سليمان حافظ ، ألا تكون الانتخابات حزبية ، ومعنى ذلك عدم عودة الأحزاب . وقد انتهى سليمان حافظ والدكتور العمرى الى اعداد مشروع تنظيم مقترح لنظام الحكم ولائحته ، فى الفترة التى تبقت على انتخابات الجمعية التأسيسية ، ليكون أساسا لاستقرار العلاقات بين محمد نجيب ومجلس قيادة الثورة . وقد تضمن تشكيل وزارة مدنية تتولى السلطات التنفيذية والتشريعية وفقا للدستور المؤقت . ويتخلى مجلس قيادة الثورة عن أعمال السيادة فيما عدا تعيين وعزل رئيس مجلس الوزراء والوزراء بموافقة رئيس الجمهورية . ويكون الفصل بين رئيس الجمهورية والمجلس فى حالة وقوع خلاف عن طريق هيئة تحكيم ، مكونة من ستة أعضاء ، ينتخب رئيس الجمهورية عضوين ، ومجلس الثورة عضوين ، والجمعية العمومية لمجلس الدولة عضوا ، والجمعية العمومية لمحكمة النقض عضوا . ويصدر القرار من خمسة أعضاء على الأقل .

كما ينص المشروع على الغاء الأحكام العرفية قبل ١٨ يونية سنة ١٩٥٤ (ذكرى اعلان الجمهورية) . والافراج فى خلال ذلك عن جميع المعتقلين ، الذين لم توجه لهم تهمة معينة تباشر النيابة تحقيقها . أما بالنسبة لانتخابات الجمعية التأسيسية فقد نص المشروع على أن تكون على أساس « لا حزبى » مع اجراء استفتاء شعبى على ما تم من اعلان الجمهورية ، وتعيين رئيس الجمهورية ، وعلى الاصلاح الزراعى ، لكنه لم يحدد موعدا لاجراء الانتخابات أو الاستفتاء .

وعلى هذا النحو كان الموقف ينتقل شيئا فشيئا الى يد اللواء محمد نجيب ، وكانت القوى الديموقراطية تطالب فى ذلك الحين بتصفية حركة الجيش وعودة الضباط الى ثكناتهم .

وازاء ما تقدم ، طرح عبد الناصر أمام مجلس قيادة الثورة فى ١٩٥٤/٣/٢٥ خيارين ، إما تصفية الثورة وعودة الأحزاب الى وضعها

السابق ، واما الغاء قرارات ٥ مارس واستمرار الثورة فى الطريق الذى بدأته وعند المفاضلة صوتت الأغلبية فى صالح الديموقراطية ، وبناء على ذلك صدرت قرارات ٢٥ مارس التى قضت بما يلى :

١ ـ السماح بقيام أحزاب ٠

٢ ـ مجلس قيادة الثورة لا يؤلف حزبا ٠

٣ ـ لا حرمان من الحقوق السياسية حتى لا يكون هناك تأثير على حرية الانتخابات ٠

٤ ـ تنتخب الجمعية التأسيسية انتخابا حرا مباشرا ، وتكون لها السيادة الكاملة والسلطة الكاملة ، وتكون لها سلطة البرلمان كاملة ، وتكون الانتخابات حرة ٠

٥ ـ حل مجلس قيادة الثورة يوم ٢٤ يوليو سنة ١٩٥٤ ، باعتبار ان الثورة قد انتهت ، وتسلم البلاد لممثلى الأمة ٠

٦ ـ تنتخب الجمعية التأسيسية رئيس الجمهورية بمجرد انعقادها ٠

وكان اعلان هذه القرارات فى ظاهر الأمر انتصارا للديموقراطية ، غير انها استهدفت فى الواقع اثارة الجماهير التى لن يروقها عودة الأحزاب القديمة بصورتها السابقة ، ولا العودة ببساطة للعهد السابق وانهاء الثورة على هذا النحو المفاجىء ، فكان لابد أن تثير هذه القرارات ثائرة الكثيرين ، خاصة ضباط الجيش الذين حصلوا على امتيازات لا يريدون التخلى عنها ، وكذلك الطبقة العاملة التى استفادت من الثورة أكثر من غيرها ٠

ازاء الخيار الصعب بين الثورة والديموقراطية الذى وضع عبد الناصر القوى الوطنية فى مواجهته ٠ كان على هذه القوى ان تختار طريق الثورة أو طريق الديموقراطية ٠

أما الوفد ـ وكانت قيادته وقتئذ مضروبة ـ فقد تمسك بالنظام الجمهورى البرلمانى والاصلاح الزراعى وعودة الحياة النيابية فورا وأعلن ذلك صراحة يوم ٢٥ مارس ١٩٥٤ ٠

أما الاخوان المسلمون ، الذين اعادوا منذ شهر واحد فقط محمد نجيب الى الرئاسة ، فقد وقفوا على الحياد فى هذا الصراع بعد ان اتفق معهم عبد الناصر يوم ٢٥ مارس ـ وببراعة فائقة ـ على أمور ثلاثة :

الأول ـ عودة الجماعة الى سابق نشاطها وكيانها بدون أى حد من حرياتها ، واعادة أموالها المصادرة وشعبها ومركزها العام .

الثانى ـ الافراج فورا عن جميع المعتقلين من الاخـوان المسلمين مدنيين وعسكريين ، مع اعادة من فصل منهم الى الخدمة العسكرية .

الثالث ـ اصدار مجلس قيادة الثورة بيانا يوضح فيه الأسباب التى اعتبرها داعية لحل الاخوان .

واذا كان الاخوان المسلمون قد انقلبوا على موقفهم فى أقل من شهر واحد ، فلأن الموقف فى ٢٥ مارس كان ـ كما يقـول عبد العظيم رمضـان (١) ـ مختلفا كلية بالنسبة لهم عنه فى ٢٨ فبراير . لقد كان الموقف فى ٢٥ مارس يعنى تصفية الثورة ورجوع الأحزاب الى الحياة السياسية وعودة مصطفى النحاس الى الحكم ، ولكن فى ٢٨ فبراير كان يعنى عودة اللواء محمد نجيب فقط . وفرق كبير بين الموقفين فى ضوء موقف الاخوان العدائى دن الأحزاب عموما وكراهيتهم لعودة الأوضاع القديمة التى تتيح لحزب الوفد الوصول الى الحكم .

وفى هذه الأثنـاء كان الآلاف من العمـــال المسخرين ومن اندس فى صفوفهم من رجال الحرس الوطنى والبوليس الحربى فى ملابس مدنية ومن المخربين يجوبون شوارع القاهرة يهتفون بسـقوط الأحـــزاب والحـــرية والديموقراطية والحياة النيابية والنقابات المهنية ويهتفون بحياة الثـورة ومجلس قيادتها . واجتمعت مجالس ادارات النقابات العمالية فى ٢٨ مارس بتحريض ومشاركة الضباط ابراهيم الطحاوى وأحمد طعيمه ومجدى حسنين واتخذت قرارات بالاضراب والاعتصام حتى تجاب المطالب الآتية :

١ ـ عدم السماح بقيام أحزاب .

٢ ـ استمرار مجلس قيادة الثورة فى مباشرة سلطاته حتى يتم جلاء المستعمر .

٣ ـ قيام هيئة تمثل جميع النقابات والاتحادات والروابط والجمعيات والمنظمات الى جانب مجلس قيادة الثورة لتكون بمثابة جمعية وطنية تعرض عليها القرارات التى يرغب المجلس فى اصدارها .

٤ ـ عدم الدخول فى معارك انتخابية .

وقد ترتب على الاعتصام توقف جميع وسائل المواصلات ، حتى شلت

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٩٣ .

البلاد وتوقفت معالم الحياة فيها ، على الرغم من رد الفعل المضاد من أقسام كبيرة من النقابات والاتحادات العمالية ، خاصة فى الاسكندرية ، التى كانت تؤيد عودة الديموقراطية ، ورجوع الجيش الى ثكناته ٠ وقد ساعد على ذلك وقوف محمد نجيب موقفا سلبيا على الرغم من الامكانيات التى كانت متاحة له للانقضاض على خصومه وتصفية حركة الاعتصام ٠ وعلى الرغم من أن غالبية القوى الشعبية كانت تقف الى جانبه ٠ كما ساعد على ذلك وقوف ضباط الصف الثانى الى جانب مجلس قيادة الثورة للحفاظ على مصالح جنوها ، وخوفا من تعرضهم للمساءلة عما ارتكبوه من مخالفات اذا ما عادت الديموقراطية ٠

وازاء الموقف سالف الذكر ، اجتمع المجلس المشترك (مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء) ، وقرر ارجاء تنفيذ قراراته الصادرة فى ٥ و ٢٥ مارس الى نهاية فترة الانتقال ، وتشكيل مجلس وطنى استشارى يراعى فيه تمثيل الطوائف والهيئات والمناطق المختلفة ، ويحدد تكوينه واختصاصاته بقانون ٠ وفى صباح ٣٠ مارس انتهى الاضراب العام ٠

وقد خلت الساحة للثورة بعد هذا الاضراب العام ، فأخذت تلاحق القوى السياسية المضادة ، فيما عدا الاخوان المسلمين ، بالتصفية والاعتقالات والمحاكمات ٠ ففى ١٩٥٤/٤/١٥ اجتمع مجلس قيادة الثورة وقرر ما يلى :

١ ـ محاسبة المسئولين عن الفساد السياسى فى العهود الماضية وطرق ابعادهم من العمل فى محيط السياسة وحرمان عدد منهم من حقوقه السياسية ٠

٢ ـ تطهير الصحافة ٠

٣ ـ منح سلطات للمسئولين فى الجامعات لضمان انتظام الدراسة فيها ٠

٤ ـ البحث فى اصدار قانون لحماية الثورة والأسس التى يقوم عليها المجلس الوطنى ٠

كما قرر المجلس فى نفس اليوم ان يحرم من حق تولى الوظائف العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولى مجالس ادارة النقابات والهيئات ، لمدة عشر سنوات ، كل من سبق أن تولى الوزارة فى الفترة من ١٩٤٢/٢/٦ الى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، وكان منتميا الى حزب الوفد أو حزب الأحرار

الدستوريين أو الحزب السعدى . أما من لم يكن منهم منتميا الى هـذه الأحزاب فلا يحرم الا بقرار من مجلس قيادة الثورة .

وفى ١٩٥٤/٤/١٧ فقد محمد نجيب رئاسة الوزارة التى تولاها جمال عبد الناصر ، ثم اقصى نجيب عن رئاسة الجمهورية فى ١٤ نوفمبر ١٩٥٤ بعد اتهامه بصلته بالاخوان المسلمين . وبذلك صار عبد الناصر وحده هو الممسك بخيوط السلطة فى مصر .

حركة ٢٣ يوليو تطوّع جماعات الضغط لسلطانها :

جماعات الضغط أو جماعات المصالح ، هى التجمعات المنظمة ذات العضوية الاختيارية أو الاجبارية ، والتى تهدف الى تحقيق مصالح أعضائها . وقد تلجـأ فى سبيل ذلك الى الضغط على السلطة السياسية ، كما قـد تستخدمها الأخيرة كأداة للسيطرة على الأعضاء المنضمين اليها ، ومثالها النقابات المهنية والعمالية (١) .

واذا كانت جماعات الضغط هى عادة تجمعات منظمة ، فانه ليس هنـاك ما يمنع من وجـود جماعات ضغط شبه منظمة ، كما هو الحـال بالنسبة لرجال الدين وجماعات الطلبة . فهى جماعات يتوافر لها قدر من التنظيم الرسمى ، الا أن تأثيرها قد لا يكون بالضرورة من خلال هـذا التنظيم ، فقد يتم عن طريق تأثيرها المباشر فى الجماهير أو الطلبة (٢) .

وعلى عكس الأحزاب السياسية التى تستهدف الوصول الى السلطة ومباشرتها ، فان جماعات الضغط تستهدف التـأثير على السلطة أيا كان الحزب أو الجماعة الحاكمة (٣) .

ونستعرض هنا موقف حركة ٢٣ يوليو من جماعات الضـغط شـبه المنظمة ، ثم جماعات الضغط المنظمة ، وذلك على التفصيل التالى :

---

(١) أحمد فارس عبد المنعم ، جماعات المصـالح ، سلسلة الذكرى الثلاثين لثـورة يوليو ١٩٥٢ — النظام السياسى ، ص ٢٤٣ .

(٢و٣) د. مصطفى كامل السيد ، المجتمع والسياسة فى مصر ، دور جماعات المصالح فى النظام السياسى المصرى ، (١٩٥٢ — ١٩٨١) ، ص ٥ و ٦ .

ـ حركة ٢٣ يوليو والمؤسسات الدينية :

حرصت الجماعة الحاكمة التى انبثقت عن حركة يوليو سنة ١٩٥٢ ، على أن يكون على قمة المنظمات الدينية عموما والاسلامية على وجه الخصوص ، شخصيات تتعاطف مع التوجهات الرئيسية للسياسة العامة الداخلية والخارجية على السواء • ويمكن فى هذا الصدد ، فهم دواعى حل هيئة كبار العلماء ، وجعل تولى منصب شيخ الأزهر بالتعيين ، وليس بالانتخاب ، منذ السنوات الأولى لسلطة يوليو • وكذلك اخضاع مشيخة الطرق الصوفية للرقابة المباشرة لنائب رئيس الجمهورية (المشير عبد الحكيم عامر) وذلك منذ سنة ١٩٦٠ • وربما كان المقصود من قانون تطوير الازهر فى سنة ١٩٦٠ ، ان يخرج من الأزهر علماء يكونون أكثر تجاوبا مع سياسات النظام الجديد (١) •

ونتيجة لهذه السياسة أظهرت قيادات المؤسسة الدينية المسلمة التجاوب المطلوب مع السياسات العامة رغم تقلبها (٢) • فرجال الأزهر مثلا ، لم يتأخروا عن اظهار تأييدهم للحكم العسكرى الجديد • فقد عقد كبار علماء الأزهر مؤتمرا كبيرا فى نوفمبر سنة ١٩٥٤ ، بمناسبة توقيع معاهدة الجلاء عام ١٩٥٤ ـ وكانت الأحزاب السياسية المحظورة وكذلك جماعة الاخوان المسلمين تنتقدها ـ أعلن فيه العلماء تأييدهم لرجال الثورة ، لأنهم مرتبطون بالنزعات الاسلامية ، ومهتدون بالرسالة المحمدية ، ومؤيدون من الله • وفى نفس الشهر ، أعلن علماء الأزهر كذلك استنكارهم لانحراف نفر من الاخوان المسلمين الى استخدام العنف « لاغتيال المجاهدين المخلصين ، واعداد العدة لفتنة لا يعلم مداها الا الله » • وهكذا فان الأزهر ومجمع البحوث الاسلامية وكافة الشخصيات الدينية الأخرى ، كانت تعلن بوضوح فى اللحظات الحاسمة ، وقوفها الى جانب النظام القائم • ومن بين هذه اللحظات مثلا : التحول الى التأميم باتخاذ ما سمى بالقوانين الاشتراكية فى يوليو ١٩٦١ ، ثم اصدار الميثاق الوطنى فى مايو ١٩٦٢ • فقد عقد مؤتمر كبير فى مقر جامعة الأزهر ، حضره أكثر من خمسة آلاف عالم وطالب ، كان على رأسهم الشيخ محمود شلتوت شيخ الجامع الأزهر ، وقرر المجتمعون « ان هذا الميثاق الوطنى يتفق فى مبادئه ومبادىء الدعوة الاسلامية ، وانه ينشد مجتمعا اسلاميا قامت الدعوة الاسلامية فى مكة على أساسه ، وجاءت مرحلة

---

(١) د• مصطفى كامل السيد ، المجتمع والسياسة فى مصر ، دور جماعات المصالح فى النظام السياسى المصرى ، (١٩٥٢ ـ ١٩٨١) ، ص ١٤ •

(٢) د• مصطفى كامل السيد ، المرجع السابق ، ص ١٥ ـ ١٦ •

المدينة لتنظيم حياة هذا المجتمع » • كما قرروا أن « يتوجه الأزهر برجاله أساتذة وعلماء ووعاظا بالشكر للسيد الرئيس جمال عبد الناصر على هذا الميثاق ، الذى سيكون فاتحة عهد جديد فى مجتمعنا العربى الاسلامى فى الجمهورية العربية المتحدة ، والذى سيكون مثلا ونموذجا يجب أن تحتذيه الشعوب والأمم العربية والاسلامية » • وكان من بين هذه اللحظات كذلك مرحلة التوتر التى سبقت الحرب العربية الاسرائيلية فى يونيو ١٩٦٧ ، حيث وجه شيخ الأزهر برقية للرئيس جمال عبد الناصر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٦٧ يقول فيها « انى أنتهز هذه الفرصة وأحيى باسمى وباسم السادة أعضاء المجلس مواقفكم التاريخية الخالدة للقضاء على قوى الشر والطغيان التى تتربص بالأحرار الدوائر • كما أحيى فى فخر واعجاب القوات العربية الرابضة على حدود البلاد فى مواجهة العدو لتصد عنها عوادى الصهيونية والاستعمار • هاهى ذى أيدينا نضعها فى أيديكم مؤيدين ومباركين جميع خطواتكم » •

ولم يختلف مسلك المؤسسة الدينية القبطية عن مسلك المؤسسة الدينية المسلمة • ففى أعقاب المظاهرات العنيفة فى نوفمبر ١٩٦٨ ، وجه البابا كيرلس السادس رسالة فى ٣٠ نوفمبر الى جميع الكنائس فى الجمهورية طالب فيها أن تؤدى الكنيسة دورها النضالى فى مواجهة الحملات المشبوهة للنيل من وحدة الجبهة الداخلية ، عن طريق المنبر الكنسى والعظات • ثم تحدث البابا عن اهتمامه بالشباب وتسليحه بالطاقات الروحية والوطنية • واشاد بجهد الشباب المصرى الذى شكل فى يومى ٩ و ١٠ يونيو ١٩٦٧ دورا رئيسيا فى انتفاضة الجماهير الشعبية ، تمسكا بقيادة الرئيس جمال عبد الناصر • وقال ان الطلاب الذين تعلق عليهم البلاد اليوم أكبر الآمال فى المرحلة النضالية ، لا يمكن أن تنسب الى جموعهم أعمال كانت تستساغ فى عهود الاحتلال ، لأن واجبهم اليوم هو أن يخدموا ثورتهم ويمثلوا عصرهم (١) •

حركة ٢٣ يوليو وجمهور الطلبة وأساتذة الجامعات :

كانت أهم مشكلة فى الفترة من ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ حتى أزمة مارس ١٩٥٤ ، هى تحديد توجه النظام العسكرى • وقد كانت التيارات السائدة فى الجامعة وبين طلاب المدارس الثانوية ، انعكاسا للقوى السياسية الأساسية فى المجتمع المصرى ، فى ذلك الوقت • وتمثلت بحسب الأهمية داخل المؤسسة التعليمية فى الاخوان المسلمين والوفد والتنظيمات الشيوعية والحزب

---

(١) د. مصطفى كامل السيد ، المرجع السابق ، ص ١٨ — ١٩ •

الاشتراكى ٠ وعندما قرر النظام العسكرى الجديد فى ١٥ يناير سنة ١٩٥٣ ، انشاء هيئة التحرير ، لكى تملأ الفراغ السياسى بعد حل الأحزاب ، ظهر لهذه الهيئة أنصار بين الطلبة ، لكنهم كانوا قلة فى البداية ٠ ولم يكن الوقت قد حان بعد للحكم العسكرى الناشىء لتنظيم النشاط الطلابى ، لذلك فقد تمتعت التنظيمات الطلابية بدرجة كبيرة من الحرية فى البداية ، أخذت تضيق تدريجيا مع الغاء الأحزاب (١) ٠

وفى أزمة مارس ١٩٥٤ ، عقد طلبة جامعة القاهرة مؤتمرا وطنيا فى الحرم الجامعى ، أعلنوا فيه تأليف جبهة الاتحاد الوطنى ، التى تضم الطلبة الوفديين والاشتراكيين والاخوان المسلمين والشيوعيين ، واتخذوا قرارات بالغاء الأحكام العرفية فورا ، والافراج عن جميع المعتقلين فورا ، وتأليف وزارة ائتلافية لاجراء الانتخابات ، والغاء مجلس قيادة الثورة فورا دون انتظار للجمعية التأسيسية ٠

واجتمعت هيئة التدريس بجامعة الاسكندرية يوم ٢٧ مارس وأصدرت بيانا طالبت فيه بالغاء الأحكام العرفية ، وكل ما اتخذ من تدابير واجراءات استثنائية فورا ، وحل مجلس قيادة الثورة ، وتركيز السلطة لحين اجتماع الجمعية التأسيسية فى يد وزارة مدنية تتحمل المسئولية أمام الشعب ، بالاشتراك مع رئيس الجمهورية ٠ كما اجتمع يوم ٢٨ مارس مجلس ادارة جمعية هيئة التدريس بجامعتى القاهرة وابراهيم ، واتخذ قرارات بالغاء الأحكام العرفية فورا واطلاق الحريات فورا وعودة الحياة الدستورية ٠

وبعد انتهاء أزمة مارس ، قرر مجلس قيادة الثورة احالة عدد من أساتذة الجامعات الى المعاش ، بتهمة تحريض الطلبة على الاضرابات(٢) ٠ كما منح المسئولين فى الجامعات سلطات واسعة لضمان انتظام الدراسة فيها ، وكان ذلك يعنى فصل كل طالب أو أستاذ مناوىء للحكم العسكرى ٠

وقد ضاق نطاق الحرية المتاح للاتحادات الطلابية بعد ذلك ، اذ صار أعضاؤها يعينون ، بل أصبح النشاط السياسى داخل أماكن الدراسة محظورا ٠ وقد استؤنف هذا النشاط السياسى خلال الستينيات ، ولكنه كان قاصرا على أعضاء التنظيم السياسى الواحد ، المتمثل فى الاتحاد الاشتراكى وتنظيمه الشبابى ٠

---

(١) د٠ مصطفى كامل السيد ، المرجع السابق ، ص ٢٥ — ٢٧ ٠

(٢) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، الجزء الاول ، ص ١٦٩ ٠

حركة ٢٣ يوليو والنقابات المهنية :

يمكن القول بأن النقابات المهنية تلقت نبأ قيام حركة ٢٣ يوليو بالترحيب ، وأعربت عن تمنياتها للحركة بالنجاح والتوفيق ٠

غير ان مواقف هذه النقابات من حركة ٢٣ يوليو قد تباينت بعد ذلك ٠ وسوف نتعرض هنا لثلاث نقابات ، كانت أكثر من غيرها اهتماما بالقضايا القومية ، هى نقابات المحامين والصحفيين والمهندسين ٠

فقد عقد المحامون جمعية عمومية غير عادية فى ٢٦ مارس سنة ١٩٥٤ ، وكان اجتماع الجمعية صاخبا علت فيه نغمة التهديد لضباط البوليس الحربى ، المسئولين عن الاعتداء الذى وقع على بعض المحامين ٠ وصرح نقيب المحامين فى الاجتماع ، بأنه طلب الى النيابة اجراء تحقيق سريع لينال المعتدى جزاءه ، وانه علم ان النيابة ستتولى التحقيق معهم مساء اليوم ٠ وقد اتخذ المحامون قرارا بالاضراب يوم ٢٨ مارس ، استنكارا لحوادث الاعتداء على المعتقلين والمسجونين ، وتسجيل هذا الاحتجاج فى محاضر جلسات المحاكم ٠ كما طالبوا بانهاء مهمة مجلس قيادة الثورة فورا ، واعادة الحياة النيابية ، والغاء الأحكام العرفية ، واسناد الأمور الى وزارة مدنية من المحايدين ، حتى تشرف على الانتخابات النيابية ، وضرورة الافراج فورا عن جميع المعتقلين (١) ٠

وفى ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٥٤ ، صدر قانون بحل مجلس نقابة المحامين القائم وقتذاك ، وبقيام مجلس مؤقت معين بأعماله ٠

أما عن نقابة الصحفيين ، فيعد أبرز مواقفها ، الموقف الذى اتخذته من نظام الحكم أثناء أزمة مارس سنة ١٩٥٤ ٠ ففى ٢٦ مارس سنة ١٩٥٤ ، اجتمع مجلس نقابة الصحفيين ، واتخذ قرارات تاريخية ، طالب فيها بالغاء الأحكام العرفية فورا ، وزوال الآثار المترتبة عليها من قيود للحريات ، والغاء الأحكام التى صدرت من غير طريق القضاء العادى ، والافراج عن المعتقلين ، ومن بينهم أعضاء نقابة الصحفيين ، وتأليف وزارة قومية لاجراء الانتخابات الجديدة ، على هدى المبادىء التى آمنت بها البلاد ، على ان ترعى الأحزاب الغاية النبيلة من قيام حياة نيابية سليمة ونظيفة (٢) ٠

وترتب على موقف النقابة هذا ، صدور قرار مجلس قيادة الثورة بحل

(١،٢) أحمد فارس عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ ٠

مجلس النقابة ، فى ١٩٥٤/٤/١٥ ، وتعيين لجنة يرأسها صلاح سالم للاشراف عليها ، وذلك بدعوى أن سبعة من أعضاء مجلس النقابة ، تقاضوا فى العهد الماضى ، مبالغ كبيرة من المصروفات السرية .

أما نقابة المهندسين ، فقد خضعت لقانون تطهير الحياة السياسية من الحزبيين السابقين ، فطرد عثمان محرم وكان وزيرا وفديا سابقا من منصب نقيب المهندسين عام ١٩٥٣ . وقد اشتد الخلاف بين أعضاء النقابة خلال أزمة مارس سنة ١٩٥٤ . وكان طرفا الخلاف هما : المهندسون المدنيون ، ومالوا الى جانب محمد نجيب ، والمهندسون العسكريون الذين وقفوا مع مجلس قيادة الثورة . وكان انتخاب المهندس محمود يونس وهو من العسكريين لمنصب النقيب ، دليلا على أن فريق العسكرين هو الذى أصبحت له اليد العليا . ولذلك جاءت قرارات المجلس فى مارس ١٩٥٤ مؤيدة لعبد الناصر . وهذا التأييد مرجعه تغلب العنصر العسكرى فى انتخابات النقابة من جهة ، واهتمام الثورة بالمشروعات الهندسية الصناعية من جهة أخرى(١) .

ـ حركة ٢٣ يوليو والنقابات العمالية :

عاملت حركة ٢٣ يوليو العمال بقسوة فى البداية . ففى اضراب عمال مصانع الغزل والنسيج بكفر الدوار فى أغسطس سنة ١٩٥٢ ، حوكم قادة الاضراب محاكمة عسكرية ، وأعدم اثنان منهم ، هما القائد النقابى مصطفى خميس والعامل محمد البقرى(٢) .

غير ان القيادات العمالية قامت بعد ذلك بالاعراب عن تأييدها للسلطة السياسية القائمة فى مناسبات عديدة ، كان بعضها حرجا بالنسبة لهذه السلطة . فقد نظمت قيادات نقابة وعمال النقل المشترك ، وكان رئيسها صاوى أحمد صاوى ، واتحاد عمال السيارات ، واتحاد المحلات التجارية ، ونقابة عمال الترام ، اضرابا فى الفترة من ٢٦ — ٢٩ مارس سنة ١٩٥٤ تأييدا لغالبية أعضاء مجلس قيادة الثورة ، فى صراعهم على السلطة مع محمد نجيب . على ان عمال الترام لم يستجيبوا لهذه الدعوة ، واستمروا فى العمل ، وكان على رأس هؤلاء محمود فرغلى الماركسى الذى كان يأخذ بطبيعة الحال نفس موقف القيادات الماركسية الأخرى من الثورة ، وهو

(١) د . مصطفى كامل السيد ، المرجع السابق ، ص ٨٩ وما بعدها .

(٢) عبد الرحمن الرافعى ، ثورة ٢٣ يوليو ، طبعة ١٩٥٩ ، ص ٤٣ — ٤٤ .

ضرورة تصفيتها ، باعتبارها ديكتاتورية قاسية ، تريد فرض حكمها العسكرى على البلاد (١) ٠

ولعل غالبية قيادات الحركة النقابية العمالية ، اتخذت موقفا مؤيدا لمجلس قيادة الثورة ، بالنظر الى المكاسب التى حصلت عليها ، فى خلال شهور قليلة من قيام الثورة (٢) ٠

وعندما دان الأمر لعبد الناصر ، بعد انتهاء أزمة مارس سنة ١٩٥٤ ، صارت سياسة السلطة تجاه النقابات هى سياسة المنح والترغيب تارة ، وسياسة المنع والترهيب تارة أخرى ٠ لذا كان الدور الرئيسى للنقابات فى الحقبة الناصرية هو دور المساندة السياسية للنظام (٣) ٠

مجلس قيادة الثورة يفقد وجوده لصالح عبد الناصر :

لاشك أن عبد الناصر كان أبرز أعضاء تنظيم الضباط الأحرار ، وأقواهم شخصية ، وأكثرهم دهاء ٠ لذلك فقد اختاروه رئيسا للتنظيم ٠ وتكشف المناقشات التى كانت تدور فى مجلس قيادة الثورة ، انه كان الموجه لأعضاء المجلس ولمناقشاته ، وعندما كان لا يرضى عن قرارات المجلس ، كان ينسحب من المجلس فيسترضيه زملاؤه وينزلون على رأيه (٤) ٠

وعندما تخلص من الأحزاب السياسية العاملة فى الساحة ، وصفى أغلب حركات المعارضة فى الجيش ، بدأ يستأثر بالسلطة ويمسك فى يديه بزمام الأمور ٠ فعين نائبا لرئيس مجلس قيادة الثورة فى بداية عام ١٩٥٣ ، ثم نائبا لرئيس الوزراء ووزيرا للداخلية غداة اعلان الجمهورية فى ١٨ يونيه ١٩٥٣ ٠ وعندما عين الصاغ عبد الحكيم عامر فى اليوم ذاته قائدا عاما للقوات المسلحة ورقى الى رتبة لواء ، انتقلت السيطرة على الجيش من مجلس قيادة الثورة الى عبد الحكيم وبالتالى الى جمال عبد الناصر صديقه الحميم (٥) ٠

ولما وقع الصدام بين عبد الناصر وبين نجيب اقترح جمال سالم أن يفوض مجلس قيادة الثورة سلطته الى جمال عبد الناصر لمواجهة الأزمة ، ووافق أغلبية الأعضاء على ذلك ، وبذلك أصبح جمال عبد الناصر وحده هو مجلس قيادة الثورة (٦) ٠

---

(١) د٠ مصطفى كامل السيد ، المرجع السابق ، ص ٧٧ — ٧٩ ٠

(٣) أحمد فارس عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ ٠

(٣) أحمد فارس عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص ٢٤١ وما بعدها ٠

(٤و٥و٦) مذكرات عبد اللطيف البغدادى ، الجزء الاول ، ص ١٧٤ ، ٢١٧ ، ٢١٨ ، ١٦٩ ٠

وبانتصار جمال عبد الناصر على نجيب فى أزمة مارس سنة ١٩٥٤ وصيرورة نجيب بلا سلطة ، تخلص من خالد محى الدين المؤيد لعـودة الديموقراطية ، وصـار رئيسـا للوزراء فى ١٩٥٤/٤/١٧ ، وأصبحت له السيطرة على أجهزة الأمن ووسائل الاعلام وعلى كل الأجهزة التنفيذية التى لها علاقة بالسياسة الخارجية فى البلاد ٠

وعندما صفيت حركة الاخوان المسلمين فى نهاية عام ١٩٥٤ ازداد نفوذ وسيطرة عبد الناصر ، الذى أصابه الملل والسأم من عملية القيادة الجماعية، فسـعى للاسـتئثار بالسـلطة ، وكان هنـاك رأى بعـدم حـل مجلس قيادة الثورة لكن عبد الناصر صمم على حله سـواء قبـل أعضـاؤه ذلك أو رفضوا (١) ٠ وانتهى الأمر الى انتقال السلطة اليه كاملة وبشكل دستورى عام ١٩٥٦ ، بعد ان وافق الشعب عليه كرئيس للجمهورية وعلى الدستور الجديد ، فى استفتاء شعبى عام ٠ وبهذا صار وحده من الناحية الدستورية – بعد الواقعية – هو السيد المطاع ، وانفرط عقد مجلس قيادة الثورة ، ليخرج أعضاؤه الواحد منهم تلو الآخر وعلى فترات متفاوتة من الحكم الى دائرة النسيان ٠

الحكم الفردى ينشر ظلاله على الوطن :

رأينا كيف سارت الأمور عقب قيام حركة ٢٣ يوليو ٠ وكيف تخلصت الحركة من العرش المهترىء ، ومن الأحزاب السياسية المتطاحنة ، التى لم يكن كل منها يرى الا انه هو وحده الجدير بتسلم زمام الحكم ، أما بقية الأحزاب فليس لها من مكان على خريطة القوى السياسية ٠ كما رأينا كيف تخلصت الحركة من محمد نجيب المتردد والعاجز عن تجميع القوى المؤثرة والفعالة المؤيدة له ، لكسب الصراع الدائر بينه وبين معظم أعضاء مجلس قيادة الثورة ٠ كما رأينا كيف ضربت الحركة أو استمالت المؤسسات الدينيه والمهنية والعمالية والحركات الطلابية ٠

وكان طبيعيا فى ظل الصراع بين الحركة وبين القـوى سالفة الذكر ، ان يتكاتف أعضاء مجلس قيادة الثورة ضد من يعتبرونهم أعـداء للثـورة أو مناهضين لها ٠ ان التناقض الحاد بين أعضاء مجلس قيادة الثورة وبين هذه القوى ، كان يدفع هؤلاء الأعضاء الى تجميد خلافاتهم ، وحالمـا انتهى الصراع بانتصار الحركة ، كان ذلك ايذانا ببدء ظهور الخلاف بين الصحاب من جهة وبتفسخ مجلس قيادة الثورة من جهة أخرى ٠ ان الخلافات بينهم

(١) د. حسين مؤنس ، باشوات وسوبر باشوات ، حديث مع كمال الدين حسين ، ص ٣٣٢ ٠

بدأت تطفو على السطح بحكم اختلاف انتماءاتهم الفكرية وبحكم طموحات كل منهم ، ولم يكن ممكنا أن تستمر هذه الخلافات طويلا . ان هذه الخلافات لابد أن يحسمها أقواهم لصالحه الذاتى ولصالح الاستقرار . لذا كان السؤال المطروح : من هو المؤهل للقيام بذلك الدور فينعقد له لواء الرئاسة وينفرد بالحكم ؟ وكان الرد الطبيعى على هذا السؤال ان عبد الناصر هو أكثرهم تأهلا للرئاسة ، وأقدرهم على ممارسة الحكم . لقد كان صاحب الدور المؤثر فى قيام الحركة ، وفى نجاحها ، وفى ضرب القوى المناهضة لها ، وفى تخطيط واعداد المسرح لنفسه كى يكون وحده السيد المطاع . لقد سيطر على الحياة المدنية حين هدم بعض مؤسساتها وطوّع البعض الآخر ، وأحكم قبضته على الجبهة العسكرية حين صفى القوى المعارضة داخل الجيش ، وعين صديق عمره عبد الحكيم عامر قائدا عاما للقوات المسلحة . وقد حان الوقت ليجنى ثمار ما خطط له ونفذه .

وقد كان . صعد عبد الناصر الى سدة الحكم ولم يكن حوله الا فراغ هائل . لم يكن بجانبه أو فى مواجهته من القيادات أو الزعامات أو القوى من يشاركه ملء هذا الفراغ ، لذا كان من الطبيعى أن تتضخم ذاته لتملأ كل هذا الفراغ . وكانت هذه بداية الهيمنة الفردية على الحكم . ان تعدد القوى على الصعيد السياسى والاقتصادى والاجتماعى ، فى أى مجتمع ، هو الذى يحفظ لهذا المجتمع توازنه . أما اذا خلا الميدان من هذه القوى ، لتسيطر على المجتمع قوة وحيدة أو فرد واحد ، فان الطبيعى أن تولد الديكتاتورية وتنمو ، وأن يتضاءل المواطن وينسحق ، وأن يشيخ المجتمع ويذبل .

لقد صنع عبد الناصر هذا الفراغ من حوله ، ثم صار بعد ذلك ضحية له . ان مستقبله السياسى ومستقبل بلده تحددا منذ أن هيمن وحده على الحكم ، وألّهه حواريّوه والتابعون . واذا تأله الحاكم بعدت المسافات بينه وبين الناس ، الى أن يأتى الوقت الذى لا يراهم فيه ولا يرونه ولا يسمعهم فيه ولا يسمعونه . واذا احتاج يوما لأن يكونوا الى جواره يشاركونه معارك الوطن ، وجد كل واحد منهم قد انصرف الى ذاته ، وأغلق على نفسه باب بيته ، مفوضا اياه فى أن يخوض بدلا منه المعارك . أليس الها وقادرا بمفرده على الانتصار ! !

المبحث الثانى
غياب دور المؤسسات فى النظام الجـديد
وانتهاك حريات المواطنين

بات من الضرورى ، وقد هدمت حركة ٢٣ يوليو كثيرا من المؤسسات القديمة ، أن تقيم مؤسسات بديلة ، تؤدى الوظيفة التى غابت بالقضاء على المؤسسات القديمة ، بل وأن تقيم فضلا عن ذلك مؤسسات جديدة تمكنها من تحقيق ما قامت من أجله من أهـداف • ذلك انه لا يكفى هدم القـــديم للانطلاق بالمجتمع الى الأمام ، وانما يتعين أن يحل البديل محله ، ليقوم بوظيفته ، على أسس أكثر تقدما وفاعلية ، وان ينشأ الجديد كذلك ليحقق للحركة آمالها فى التغيير وأحلامها فى البناء والتعمير • فهل نجحت حركة ٢٣ يوليو فى ذلك ؟ واذا كان الفشل قد حالفها فما نتائج ذلك ؟ هذا المبحث يجيب عن هذا السؤال •

فشل التنظيمات السياسية لنظام ٢٣ يوليو :

تعرضنا فيما سبق للأحزاب السياسية ، وبينا كيف عاملتها حركة ٢٣ يوليو بقسوة ، الى ان قضت عليها نهائيا ، بدعوى فسادها تارة ، ومحاربتها للتقدم تارة أخرى • وقد ترتب على اختفاء الأحزاب السياسية من الشارع ، أن نشأ فراغ سياسى ، حاولت الحركة ملئه بتنظيمات من صنعها • وكان أول هذه التنظيمات هو هيئة التحرير (١٩٥٣ ـ ١٩٥٦) ، أعقبها الاتحاد القومى (١٩٥٦ ـ ١٩٦١) ، وأخيرا الاتحاد الاشتراكى العربى (١٩٦٢ ـ ١٩٧٦) •

ورغم اتساع هذه التنظيمات وضخامة مواردها ، الا انها فشلت فشـلا ذريعا فى أداء مهمـة الأحزاب السياسية الملغاة ، والتى تتمثل فى صنع القرار السياسى •

ولعـل أسـباب هذا الفشـل ترجـع الى أن الغرض الأسـاسى من انشائها لم يكن شق قنوات للمواطن العادى للتأثير فى العملية السياسية ، بل لكى تكون أداة تعبئة لتنفيذ مخططات النظام الجديد ، وتحقيق حـالة من الرضاء السلبى عن النظام القائم وقياداته ، ولكى تكون بوقا للسلطة تبث من خلاله تعاليمها وعقائدها (١) • هذا فضلا عن ان نشأتها فى أحضان السلطة

---

(١) د• السيد عبد المطلب غانم ، المشاركة السياسية ، سلسلة الذكرى الثـــلاثين لثورة يوليو ١٩٥٢ ، النظام السياسى ، ص ٦٨ وما بعدها •

وبقرارات منها وخضوعها لرقابتها وتوجيهها حولها من النشاط السياسى الجماهيرى الى النشاط البيروقراطى .

وقد ساعد على ضآلة أهمية هذه المؤسسات السياسية الى حد بعيد ، واتسامها بالهامشية والمحدودية ، وانخفاض تأثيرها داخل النظام السياسى ، وارتفاع درجة عدم استقرارها ، شخصية عبد الناصر الكاريزمية . لقد كانت الكاريزما الناصرية من العوامل الهامة التى أعاقت عملية بناء المؤسسات والتنظيمات السياسية ، التى لم يعتمد عليها للحصول على ولاء الأفراد ودعمهم ، بل كان الاعتماد كله على جاذبية الرئيس الشخصية وقدراته الكاريزمية ، كبديل لدور المؤسسات السياسية (١) .

ان القيادة الكاريزمية تتمتع بجاذبية جماهيرية هائلة . وهى عادة ما تستند فى شرعيتها على حب الجماهير لها . ولا ترى – والأمر كذلك – ضرورة مشاركة آخرين لها فى اتخاذ القرارات . وهى من حيث المبدأ لا تقبل أن يحاسبها أحد لأنها تجسم روح الشعب وتنطق باسمه وتعبر عن آماله وطموحه . لهذا لا تترعرع الديموقراطية فى ظل هذا النوع من الحكام . ومن يطالب بالديموقراطية ودولة المؤسسات فى ظل هذا النوع من الحكم يبدو وكأنه يتحدى القيادة الملهمة وبالتالى يبدو وكأنه يتحدى الأغلبية الشعبية التى فوضت هذه القيادة زمام أمورها (٢) .

كما ساعد على اضعاف هذه المؤسسات كذلك ، السمات الخاصة بحركة ٢٣ يوليو . فمع اعتماد الحركة المتزايد على العسكريين الذين يمثلون ركيزة نظام ٢٣ يوليو ، قل أو انعدم دور المؤسسات السياسية من الناحية الفعلية . ونتيجة لعدم وجود اطار ايديولوجى واحد واضح يجمع بين القائمين بالحركة ، كثرت التعديلات والتغييرات على مستوى المؤسسات السياسية ، بحكم الاعتماد على التجربة والخطأ فى الممارسة . ونظرا لأن حركة يوليو التى تولت الحكم كانت حركة سرية تركز على أولوية عنصر الأمن ، ازدادت حدة التغييرات فى هذه المؤسسات ، وارتفع فيها مؤشر عدم الاستقرار ، بهدف الحيلولة دون ظهور مؤسسات سياسية تتمتع بالقوة الاستقلالية داخل النظام السياسى (٣) .

---

(١) د . اكرام بدر الدين ، تجربة الديموقراطية فى مصر ١٩٧٠ – ١٩٨١ ، طبعة ١٩٨٦ ، ص ٧٦ . الكاريزما كلمة من أصل يونانى وأقرب ترجمة عربية لها هى « القيادة الملهمة » .

(٢) د. سعد الدين ابراهيم ، الديموقراطية بين الشكل والجوهر ، جريدة الجمهورية فى ١٩٨٢/٥/٢٧ .

(٣) د . اكرام بدر الدين ، المرجع السابق ، ص ٧٩ – ٨٠ .

وعلى الرغم من الفشل السياسى الذريع لهذه المؤسسات ، الا انهـا نجحت فى الدور الذى رسم لها ، وهو انها كانت وسيلة السلطة لاحكام القبضة على المراكز المؤثرة فى المجتمع . فقـد استخدمت هيئة التحـرير لحسم الصراع بين عبد الناصر ومحمد نجيب ، عندما قامت الهيئة بتجنيد المرتزقة للقيام بالمظاهرات فى مارس سنة ١٩٥٤ رافعين شعار «تسقط الديموقراطيه». واستخدم الاتحـاد القـومى ، ومن بعـده الاتحـاد الاشتراكى العـربى للسيطرة على الصحف والعاملين فيها ، وللاعتراض على من يرشح نفسه لعضـوية المجلس النيـابى ، أو لاسـقاط عضوية هذا المجلس عمن تبـدر منـه بادرة معارضـة ، وذلك باسـقاط عضـويته من التنظيم الشعبى ، فتسـقط عضويته تلقائيا من مجلس الشعب . كما استخدما للسيطرة على مجالس ادارات النقـابات المهنية والعمالية ، وذلك بدفع أعضـاء هـذه التنظيمـات لكى يكونوا أعضـاء مجالس ادارتهـا ليسـيطروا عليهـا من داخلهـا ، أو باشتراط حيـازة صفة العضوية فى هذه التنظيمات لكى يقبل الترشـيح لعضوية مجالس ادارة هذه النقـابات .

هيمنة الادارة على السـياسة :

اعتمد نظام ٢٣ يوليـو على الادارة فى تحقيق أهدافه . ويرجع ذلك الى حداثة خبرة الضباط الأحرار بشئون السياسة والحكم ، وعـدم ثقتهم فى العناصر المدنية ذات الكفاءة والخبرة ، وضعف المؤسسات السياسية التى أقاموها ، مما جعل من البيروقراطية الجهـاز الوحيد المؤهل لتنفيذ المهام والبرامج والسياسات التى يتبناها النظـام ، وجعـل الطـابع البيروقراطى يتغلغـل ويسـيطر على كافـة المؤسسات السـياسية ، مما أفـرغ العملية السياسية من مضمونها ليسيطر عليها الطـابع الادارى (١) .

وساعد على تعاظم دور البيروقراطية فى النظـام السياسى المصرى ، واضعاف المؤسسات السياسية ، ولاء البيروقراطية القوى لصاحب السـلطة ، والالتفاف حـوله ، والتركيز الكبير فى السـلطات ، والاتجـاه نحو تصعيد القرارات ، واحاطة الجو الادارى بمجموعة من الرموز التى تؤكـد على مكانة البيروقراطية فى المجتمع . وقد كانت هذه السمات المميزة للبيروقراطية المصرية ، من الأسباب التى دفعت النظام الى الاعتماد المتزايد على الأجهزة البيروقراطية على حساب المؤسسات السياسية ، الأمر الذى استطاعت معـه البيروقراطية أن تنفرد بالميدان السياسى ، وان تلعب فيه دورا يفـوق دور المؤسسات السياسية (٢) .

(١و٢) اكرام بدر الدين ، المرجع السـابق ، ص ٧٧ وما بعدها .

وفى مجتمع كهذا يسيطر فيه الجهاز الادارى على الحياة السياسية ، كان من الطبيعى أن يأتى كل تحرك الى الأمام ممن يحتل قمة هذا الجهاز ، وليس نتيجة مبادرة شعبية ٠ لذا كان طبيعيا أن تنحصر عملية صنع القرار فى يد شخص واحد فقط هو رئيس الجمهورية ، وأن تقتصر وظيفة المؤسسات السياسية القائمة ، على مناقشة القرار بعد اتخاذه ، دون أن تساهم فى عملية صنعه ٠

وقيام الأجهزة الادارية بالدور السياسى المنوط بالتنظيمات السياسية معناه ، غياب الجماهير عن رسم مستقبلها ، ووضع مصيرها فى النهاية فى يد فرد واحد ، معرض للخطأ ، الأمر الذى غالبا ما يوردها فى النهاية مورد الهلاك ٠

هيمنة الادارة على النشاط الاقتصادى :

اذا كان جهاز الادارة قد مارس الوظيفة السياسية فى الواقع ، على النحو الذى سلف ذكره ، فانه كذلك احتكر النشاط الاقتصادى ٠ فالى جانب الأعباء العادية التى يقوم بها الجهاز الادارى ، فانه هيمن كذلك على الحياة الاقتصادية بعد تمصير الاقتصاد المصرى ثم تأميمه ، وبعد انشاء المشروعات الجديدة فى مجال الزراعة والصناعة والنقل والمواصلات ٠ لقد نشأ قطاع عام واسع من مؤسسات وشركات ، وصار على جهاز الادارة عبء ادارة هذا القطاع الى جانب القطاع الحكومى ٠ كما نما القطاع التعاونى بمؤسساته ، والقطاع التعاونى بتشكيلاته ، وغدا منوطا بجهاز الادارة أن يسيطر عليهما (١) ٠

واذا كنا نعلم ان الجهاز الادارى المصرى جهاز متهرئ أصلا ، غير قادر على القيام بوظيفته التقليدية بفاعلية ، لأدركنا كيف يمكن أن يكون أداؤه لوظيفته الجديدة ٠ ان اسناد وظيفة جديدة ومتشعبة اليه ، معناه فشله الى حد كبير فى أداء وظيفتيه القديمة والجديدة معا ٠

ولما كان معيار نجاح أو فشل المؤسسات الجديدة ، فى نظر الجهاز الادارى ، هو مدى ولائها للنظام ، وتفانيها فى خدمته ٠ لذا تعين ان يكون القائمون على أمور هذه المؤسسات من أهل الثقة ، بغض النظر عن مدى خبرتهم ونزاهتهم ٠ ان المعايير المتعارف عليها علميا لقياس مدى نجاح أو فشل المشروع غير وارده ، ان يخسر المشروع

---

(١) راجع فى ذلك : طارق البشرى ، الديموقراطية ونظام ٢٣ يوليو ، ص ١١٨ وما بعدها ٠

أو يفشل فى أداء الوظيفة التى خلق من أجلها ليس هاما . المهم فى نظر الجهاز الادارى هو مقدار الولاء الذى يبديه المشروع وقيادته للجهاز وللنظام الذى يمارس الحكم ، لذا فان كثيرا من المشروعات التى يشرف عليها الجهاز الادارى كانت فاشلة فى أداء وظيفتها ، لكنها ناجحة فى سجلات الجهاز الادارى ، ويستحق رؤساؤها الشكر والثناء . بل ان بعض هذه المشروعات صار اما غنيمة لبعض كبار أهل الثقة ، واما ميدانا لحشد الموظفين والعمال ، ليكونوا فى خدمة النظام فى أوقات النصر وأوقات الشدة . فى أوقات النصر ليصفقوا ويهتفوا بحياة النظام ، وفى أوقات الشدة ليبكوا وينتحبوا تمسكا بالنظام .

اذن فكثير من المؤسسات التى أقامها النظام لتدفع بخطواته الى الأمام على طريق البناء والتقدم ، لم تفشل فى أداء الوظيفة التى خلقت من أجل تحقيقها فقط ، بل وكانت عبئا على الصالح القومى كذلك ، بسبب انعدام الكفاءة فى تشغيلها ، وتغليب العوامل السياسية على غيرها من العوامل الاقتصادية والتنظيمية فى ادارتها .

هيمنة الادارة على النشاط الفكرى :

لم تقتصر هيمنة الادارة على أوجه النشاط سالفة الذكر فقط ، بل امتدت هيمنتها كذلك على النشاط الفكرى ، لتحكم الحصار حول المواطن . لقد خلقت له الدولة التنظيم السياسى الذى يجب أن ينتمى اليه سياسيا ، وانشأت له المؤسسة الاقتصادية التى يعمل فيها ليكسب منها قوته وقوت عياله ، وبقى عليها أن تحدد له الكلمة التى يقرأها ، والكلمة التى يسمعها ، والصورة التى يراها . ومن أجل ذلك سيطرت الادارة على الصحافة والمسرح والسينما والاذاعة ودور النشر الكبرى ، وانشأت التليفزيون .

وأجهزة الثقافة والإعلام سالفة الذكر أجهزة حياديه ، بمعنى انها ليست خيرا بطبيعتها كما انها ليست شرا بطبيعتها ، وانما يتوقف تحقيقها للخير أو الشر على كيفية استخدامها من قبل المهيمنين عليها ، ذلك انه يمكن استخدامها لتوعية المواطن وتثقيفه وترقية ذوقه وملكاته ، كما يمكن استخدامها لاهدار وقته وتغييب وعيه وافساد ذوقه . فان كانت الأولى كانت خيرا وأدت وظيفتها المبتغاه فى تطوير الفرد وتقدمه ، وان كانت الثانية كانت شرا وجنت على الفرد وعطلت قدراته .

وكيفية استخدام هذه الأجهزة يتوقف أساسا على نظام الحكم القائم . فان كان نظاما ديموقراطيا يعلى من قيمة الانسان ويضع العقل فى

اسمى مكانه ، استخدمت لتنمية قدرات الفرد على الابتداع والابتكار والتجديد وبالتالى الانطلاق الى مستقبل أفضل . وان كان نظاما شموليا او فرديا ، استخدمت أساسا لتأليه الحاكم وتمجيده والتهويل فى قدراته وانجازاته ، واعطاء الانطباع الدائم بأن الوطن بدونه لا مستقبل له بل وصائر الى الهلاك . والالحاح على هذه الأفكار وترديدها صباحا ومساء من قبل هذه الأجهزة المتعددة والمتنوعة يؤدى الى فقدان المواطن ـ حتى المثقف ـ وعيه ، ليصير فردا فى قطيع يقوده الحاكم مرة الى النصر ومرات الى الهزيمة .

واذا انتهينا الى أن نظام الحكم فى مصر كان نظاما فرديا ، لأدركنا الوظيفة التى كان يؤديها الجهاز الادارى المهيمن على اجهزة الأعلام . لقد استخدم هذه الأجهزة لتغييب العقل المصرى ، وخلق حالة من السلبية لدى المواطن تجاه مشاكل بلده ، والايعاز الدائم له أن يسلم أمره الى الحاكم لا يناقشه ولا يحاوره ولا يعترض على قراراته ولا يسأله تفسيرا لما يأتيه . فالحاكم على علم بمشاكله ومشاكل وطنه ، وقد وهبه الله القوة والقدرة والالهام على حلها ، وما عليه الا الانتظار . خلاصه الأمران الجهاز الادارى حرّف وظيفة الاعلام حين حرم المواطن من حقه فى ان يعلم حقيقة ما يجرى فى وطنه ، وحين نفخ فى الحاكم ليصيره الها يعبد .

نتائج الهيمنة الشاملة للجهاز الادارى على كافة أوجه نشاط الدوله :

أولا ـ تضخم دور رئيس الدولة وغياب دور الفرد .

اذا كان الجهاز الادارى قد هيمن على النشاط السياسى والاقتصادى والفكرى فى الدولة ، ومارسه على النحو سالف الذكر ، فانه أيضا ـ كما سلف القول ـ مارس النشاط التشريعى عن طريق قيامه بالوظيفة التشريعية ، اما لغياب السلطة التشريعية واما لشكلية وجودها . كما مارس أحيانا اختصاصات السلطة القضائية ، عندما كان يسلبها بعض اختصاصاتها ، من وقت الى آخر ، لينشىء قضاء سياسيا يحقق به أغراضه ومراميه .

كل هذه السلطات التى تجمعت فى يد الجهـاز الادارى للدولة ، كانت تصب فى النهـاية ، فى يـد رجـل واحـد ، كان يجلس على قمـة هـذا الجهـاز ، هو رئيس الجمهورية ٠

ويرسم المستشار طارق البشرى صورة لاختصاصات عبد الناصر فيقول :

لم يعـد رئيس الجمهورية حاكما فردا فقط ، وانما صـار فردا يحمل على كتفيه امة بحالها من السـياسات الخارجيـة الى السياسات العربيـة التى كانت نشـيطة وقتها الى السـياسات الداخلية ، ومن الأمن الى رغيف العيش ٠ وتوحـدت السياسة مع الادارة فى شخصه بحيث صـار مطلوبا منه القيـام بمهام تبـدأ من رسـم الخطط والأهـداف السياسية العليا وتنتهى الى تقرير استثناء فرد ما من رسـم جمركى أو تقرير معاش استثنائى لأسرة موظف متوفى ، أو تحـديد اصـدار العملة التذكارية ، أو الاعفـاء من دين حكومى يزيـد على الف جنيه أو نزع ملكية مسـاحة لاقامة مبنى حكومى أو توسـيع ترعة أو رصف طريق ٠ كل ذلك مـرورا بتعيين كافة موظفى الدولة فى الدرجـات العاليـه وكافـة أعضـاء الهيئات القضـائية والسلكين السياسى والقنصـلى والشرطة واتحـاد الاذاعـة والتليفـزيون وأسـاتذة الجامعات ٠ وتعيين مجالس ادارة كل الهيئـات والمؤسسات العامة وشركات القطـاع العام وموظفيها الكبار ، ثم اصـدار كافة القوانين واللوائح التنفيذية وتعديلاتها المستمرة ٠ وفى كثير من السـنوات التى لم يوجـد فيهـا مجلس نيابى ، كانت القوانين تصـدر منـه كما تصـدر القرارات الجمهورية بغير فارق فى اداة الاصـدار أو قنـوات واجراءات الاصـدار ٠ وقد صـدر فى شهر واحـد قبيل العمـل بدسـتور ١٩٦٤ ، مائة وأربعة من القوانين ، وذلك فى شهر مارس (١) ٠

وفى المقابل نقـول : ان مصر صارت بهـذه الصورة ، بمثابة مسرح للعرائس ، كل فرد فيهـا مشـدود بخيوط تتجمع فى النهـاية لتقبض عليهـا يد رئيس الدولة ولتحركهـا كيفما تشـاء وفى الاتجـاه الذى تريده وتهواه ٠ واذا تراخت هـذه اليد ـ لسبب أو لآخـر ـ فى الامسـاك بهذه الخيـوط أو عجـزت عن تحريكها ، فان هناك بجانبه قوى خفيـة لا تعرف ماهيتها واهدافهـا تتلقف هذه الخيـوط لتستأنف تحـريك العرائس الوجهـة التى تراهـا كفيلة بتحقيق مصالحها ٠

واحيانا مانازعت رئيس الدولة فى الامساك بهذه الخيوط مؤسسة أخرى ،

---

(١) طارق البشرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ ٠

فيؤدى هذا الى اضطراب أحوال الناس ، فلا يعرفون لأى مؤسسة يخضعون، كما حدث عندما دب الشقاق بين المؤسسة السياسية برئاسة عبد الناصر والمؤسسة العسكرية بقيادة عبد الحكيم عامر ، وصار للمؤسسة الأخيرة الحول والطول ، وأصبحت دولة داخل الدولة ٠ لقد عهد اليها الاشراف على مرفق النقل العام ، والتموين والجمعيات الاستهلاكية ، ومطاردة الاخوان المسلمين ، والتحقيق فى دار التحرير للطبع والنشر ، ورئاسة لجنة تصفية الاقطاع ٠ وحرم القانون رقم ١٦٠ لسنة ٦٢ تعيين أى موظف أو عامل فى أية وظيفة خالية الا بعد اخطار مكتب عبد الحكيم عامر ، ثم الانتظار شهرا ، لمعرفة ما اذا كان لديه من أفراد القوات المسلحة الحاليين أو السابقين من يرشحه لشغل هذه الوظيفة أم لا (١) ٠

ان قيادة المؤسسة العسكرية فشلت فى أداء وظيفتها الأساسية فى حرب ١٩٥٦ ، كما فشلت فى سوريا وعلى ذرى جبال اليمن ، فانطلقت تبحث لها عن دور جديد ، يمكن أن تسترد به هيبتها التى ضاعت ، وكان الدور الذى اختارته ـ بحكم الامكانيات البشرية والمادية التى تحت يدها ـ هو منازعة رئيس الجمهورية سلطاته الواسعة ، الى ان حدثت هزيمة ١٩٦٧ ، فاسترد ما كان له من سلطات مسلوبه ، وعاد يمسك بخيوط سلطاته اللامحدودة من جديد ٠

ثانيا : النمو السرطانى لأجهزة الأمن وانتهاكها حريات المواطنين :

كان طبيعيا فى نظام فردى تتركز فيه السلطات فى يد رئيس الدولة ، ويقف فيه المواطن موقف المتفرج تارة ، والمصفق تارة أخرى ، والغائب عن الوعى تارة ثالثة ، وتختفى فيه التنظيمات السياسية الفعالة التى تمثل حلقة الاتصال بين الجماهير والقيادة ، وتنعدم فيه الرؤية السليمة لما يعتمل فى باطن المجتمع من تيارات ، ان يتشكك الحاكم فيما يمكن أن يحدث لنظام حكمه ، ومن أى اتجاه يمكن أن تهب عليه الأعاصير والزوابع ، من اليمين أم من اليسار أم من الوسط ٠ لذا لم يكن أمامه فى هذه الحالة ،الا أن يعتمد اعتمادا كليا على أجهزة الأمن ، ترصد له كل حركة ، وتكشف له عن الاتجاهات الفكرية السائدة فى المجتمع ، والقوى المنظمة وغير المنظمة التى يمكن أن تهدد نظام حكمه ٠ لذا تكاثرت اجهزة الأمن وتضخمت ، فالى جانب المباحث العامة والبوليس الحربى والمخابرات العامة ، يوجد مكتب الرئيس لشئون المعلومات

---

(١) أحمد حمروش ، البحث عن الديموقراطية ، ص ١٥٢ ٠

والمخابرات الحربية ومخابرات الطيران ومكاتب الأمن فى الوزارات والمصالح والرقابة الادارية ... الخ .

وأجهزة الأمن فى عملها ، لا تفترض فيمن تشتبه فيه البراءة ، وتدخل معه فى حوار لمعرفة الحقيقة ، وانما تفترض بداءة انه مدان ، وتستعمل معه القسوة الى أن يثبت العكس . لذا فان استعمال العنف الفورى من جانب هذه الأجهزة أمر طبيعى وتلقائى ، تمارسه كما يمارس الانسان التنفس ، خاصة اذا تعلق الأمر بسلامة الحاكم الفرد أو استمرار نظام حكمه . ان قيام معارضة للحاكم الفرد أو لنظام حكمه - خاصة اذا ما كانت معارضة منظمة - مسألة لا يمكن التسامح فيها . ليس هناك ما يمنع أجهزة الأمن من أن تعذب وبوحشية كل من تظن ولو خطأ انه يهدد أمن الحاكم ، ولو كان ذلك ضد الأعراف والأخلاق والقوانين . ان ما حدث للمعتقلين من الأخوان المسلمين أعوام ١٩٥٤ و ٦٥ و ١٩٦٦ ، وما حدث للشيوعيين عامى ٥٩ - ١٩٦٠ لدليل على ذلك .

ومع طموح كل جهاز أمنى فى أن يتبوأ مكانة متميزة على غيره من الأجهزة المشابهة ، يكون التسابق بين هذه الأجهزة فى تلفيق التهم واختلاق المؤامرات ، ليصعد من يجيد ذلك الى مكانة أعلى ، تتيح له قدرا أكبر من التسلط والسيطرة وتحقيق المصالح الخاصة ، ولو كان صعوده هذا على جماجم بشر لا علاقة لهم من قريب أو بعيد بدروب السياسة ومسالكها .

واذا كان معروفا ان المؤسسة العسكرية التى يرأسها عبد الحكيم عامر كانت لها اليد الطولى فى فترة ما ، وكانت تنازع المؤسسة السياسية السلطة ، فانه كان طبيعيا ان أية بادرة للتذمر أو الاحتجاج ، ومن أى اتجاه من اليمين أو من اليسار كانت تسحقها أجهزة الأمن داخل المؤسسة العسكرية بعنف بالغ . ووقائع التعذيب التى كانت تحدث فى مصر فى هذه الفترة مازال يتحدث بذكرها الركبان . وأثبتتها كثير من الكتب التى صدرت عن هذه الفترة . كما سجلتها بعض أحكام المحاكم . واذا كانت أحكام المحاكم حجة فيما أثبتته من وقائع ، فانا نسوق هنا بعضا من هذه الأحكام ، للتدليل على ما كانت تتعرض له حريات المواطن من انتهاكات ، وما كان يمكن أن يعانيه المواطن من تعذيب وحشى ، ولو كان هذا المواطن قاضيا ، قرر له القانون حصانات ، تحول دون اعتقاله وتعذيبه .

ففى الدعـوى رقم ١٢ لسنة ١٩٧٤ مدنى كلى جنوب القاهرة والمقامة من الأستاذ على جريشه ضد وزير الحربية قال المدعى (١) :

انه بتاريخ ١٩٦٥/٨/٢٤ وكان نائبا بمجلس الدولة القى القبض عليه دون اتباع الاجراءات القانونية،واهدارا للحصانة التى تمتع بها بحكم عمله بوظيفته القضائية،وبغير مراعاة للضمانات التى يوفرها قانون مجلس الدولة له ٠ ورغم انه من المدنيين الا انهم ساقوه الى السجن الحربى ، وبداخله أنزلوا به أشد ألوان العذاب وأقسى طرق التعذيب حتى استكتبوه مذكرة بموقفه من جماعة الاخوان المسلمين ٠ واستمر تعذيبه الى أن بدأت نيابة أمن الدولة التحقيق معـه فى ١٩٦٥/١٢/٥ ٠ وبتاريخ ١٩٦٦/٢/٧ وفى ظـل الرهبـة الناتجة من الارهاب والقتـل والتمثيل بالجثث وهتك الأعراض نبهوا عليه بأنه سينقل الى مجلس قيادة الثورة وعليه أن يقدم استقالته من وظيفته القضائية وانه سيعود الى السجن الحربى أثر ذلك فاضطر الى تنفيذ ما أمر به ، وهناك قدم استقالته ثم قدم للمحاكمة أمام محكمة أمن دولة عليا ٠٠ وقضت عليه فى الجناية رقم ١٥ لسنة ١٩٦٥ أمن دولة عسكرية عليا بمعاقبته بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة اثنى عشر عاما ٠ واسـتطرد المدعى قائلا : انه لما كان فيما اتخذ ضده من اجراءات القبض والتعذيب ما يخل بضمانات رجال القضاء فضلا عما فيه من اهدار لكرامته كانسان ولمـا قاساه من آلام مادية ونفسية نتيجة تعذيبه فلكل هـذه الأضرار والتى لا يمكن تقديرها بمال ، فانه يكتفى بالمطالبة بثلاثين ألف جنيه ٠

ولقد استعرضت المحكمة فى حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٣/٣٠ فى الدعوى المذكورة ما حاق بالأستاذ على جريشه فقالت انهم « عذبوه بوحشية واوسعوه ضربا حتى شـوهوا وجهـه واختلطت معالمـه واختفـت ملامحـه حتى عـز على جـاره وصـديقه التعـرف عليـه الا بعـد التفرس فيـه واطالة النظـر اليـه ٠٠ مزقـوا جسـده بالسـياط حتى اثخنـوه جراحـا ٠ ٠ أسـالوا دمه حتى اسـتحال قيحـا وصـديدا ٠٠ أذلـوه حسـا ومعنى حتى أعجزوه أن يقف على قدميه وأرغموه على ان يزحف على اربع وكان غاية الهزؤ والازدراء والتفنن فى القسوة والتعذيب والحاق الاهانة والهوان به أن يطلبوا منه أن ينبح كالكلاب ٠ علقوه جسدا ، الهبوه بالسياط على جروحه وقذفوه بأقذع وأفحش ألفاظ السباب » ٠

واستطردت المحكمة قائلة :

« ولمـا كان المدعى ٠٠ ممن أتاه الله حكما وعلما وله من تكوينه وثقافته

---

(١) نشر هذا الحكم فى : وثائق فى تاريخ مصر المعاصر ، دار البحوث العلمية ، الكويت ٠

وعلمه ما أهله لتولى منصب القضاء . هذا المنصب الذى تحيطه كافة الدول بحصانات خاصة وتكن له الاجلال والاحترام والقدسية . ولكن تابعى المدعى عليه لم يهدروا هذه الحصانات فحسب ولم يكتفوا بانتهاكها بل اتخذوا منها ذريعة ليضاعفوا له العذاب وبالغوا بالزراية والتحقير به بقصد اتخاذه آلة لارهاب كل من يسوقه قدره الى السجن الحربى بأن جعلوه عرضا مرعبا وصورة مفزعة مثيرة يخيفون بها المنكوبين ويرهبونهم بها ويوعدوهم بمصير كمصيره مشيرين اليه ان انظروا كيف نقدر ونفعل حتى بالقضاه . وهكذا بدلا من أن تكون الحصانات ضمانا له كما هو المقصود بها جعلوها سببا للاستبداد ودافعا مثيرا .. للزراية والفتك به » .

وفى المقابل تتعرض المحكمة لموقف المسئولين فى وزارة العدل فتقول :

« فالشاهد الدكتور كمال رمزى ستينو يقرر انه ما ان علم بالقبض على المدعى وهو أحد رجال القضاء - وكان المدعى يرأس لجنة للتحقيق فيما نسب الى بعض موظفى وزارة التموين وكان الدكتور كمال يشغل منصب نائب رئيس الوزراء للتموين والتجارة الداخلية وقتذاك - منذ ثلاثة أيام دون مراعاة لحصانته القضائية التى يحوطه بها قانون مجلس الدولة ، حتى سارع الى وزير العدل وتوجه اليه فى مكتبه وأبلغه الأمر واذ به يقرر انه لا علم له به وانه لم يعلم الا منه رغم مرور ثلاثة أيام على القبض على المدعى . ويكون القبض عليه تم دون الرجوع اليه أو حتى اخطاره به مما دعا الشاهد أن يستنكر هذا الموقف على زميله . وبدلا من ان ينتفض وزير العدل ليزود عن حصانة القضاء التى أهدرت لم يفعل أكثر من أن يطمئن زميله نائب رئيس الوزراء من أن القبض عليه ليس بسببه ولا بسبب وزارة التموين ، مؤثرا السلامة تاركا رجل القضاء يقاسى العذاب والتعذيب واهانة صفته القضائية وعزتها وكرامتها .. ويترك وزير العدل بدوى حموده الوزارة ويتولى الوزير عصام الدين حسونة أمرها من أول أكتوبر سنة ١٩٦٥ ويستمر تعذيب المدعى حتى يكرهوه على تقديم استقالته من منصبه القضائى فى ١٩٦٦/٢/٧ وفى الدولة وزير للعدل .. ويقف الوزيران من الحادث الذى لم يصب المدعى بقدر ما أصاب السلطة القضائية موقفا متخاذلا لا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه رجل العدالة من قوة وأمانة » .

وتمضى المحكمة قائلة : ولا يبرر ما حدث للمدعى انه كان مسجونا لاتهامه فى جريمة . ودون النظر أو التعرض لموضوع اتهامه ومحاكمته ، فان الفرد يجب أن تحفظ له كرامته وحقوقه الطبيعية كانسان تحت أى ظرف يوجد وفوق أى مكان يكون فان أخطأ أو انحرف وجبت محاكمته ووقعت عليه العقوبة ولكن دون اخلال أو حط من كرامته .

ولقد تناولت المحكمة الادارية العليا (١) هذا الموضوع من قبل ، عندما تقدم الأستاذ على جريشه ينعى على قرار قبول استقالته البطلان ، ويطلب اعتبار الإستقالة كأن لم تكن ، تأسيسا على ان طلب الاستقالة قدم منه تحت تأثير الاكراه المفسد للرضا ٠

وقالت المحكمة فى هذا الصدد :

ترى المحكمة من الظروف والملابسات التى أحاطت بتقديم طلب الاستقالة وقبولها ما يقطع فى أن الطاعن لم يتقدم بهذه الاستقالة عن رغبة صحيحة ورضاء طليق من الاكراه ٠ وتستمد المحكمة اقتناعها هذا من أن الطاعن تقدم بطلب استقالته وهو مودع بالسجن الحربى تحت امرة القائمين عليه وخاضع لسلطانهم ٠ وقد اتسمت التصرفات التى اتخذت حياله من الوهلة الأولى بمخالفة القانون وخرق أحكامه ، فقد تولت المباحث العامة بناء على طلب مفتش المباحث العامة فرع القاهرة القبض على الطاعن وتفتيش منزله فى ٢٤ من أغسطس سنة ١٩٦٥ وظل مقبوضا عليه قرابة الأربعة أشهر دون تحقيق يجرى معه اللهم الا المذكرة التى حررها بخطه فى ٢٧ من أكتوبر سنة ١٩٦٥ — والتى أوضح فيها موقفه من الاخوان المسلمين — وذلك دون ثمة مبرر ظاهر ٠ كما أهملت كل الجهات المعنية ما قضى به قانون مجلس الدولة الصادر به القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ من ضمانات خاصة بأعضائه ، فقننتها المادة ٦٤ من القانون المذكور حين نصت على أن « يكون النواب غير قابلين للعزل متى أمضوا ثلاث سنوات متصلة فى وظيفتهم ٠٠ ويسرى بالنسبة الى هؤلاء سائر الضمانات التى يتمتع بها القضاه وتكون لجنة التأديب والتظلمات هى الجهة المختصة فى كل ما يتصل بهذا الشأن » ٠ وأفصحت المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة الصادر به القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذى نقلت عنه المادة المذكورة ، على أن النص الخاص بسائر الضمانات التى يتمتع بها القضاه يشمل الضمانات المتعلقة بالقبض عليهم واستمرار حبسهم وتحديد المحكمة المختصة وكل ما يتصل بهذا الشأن ٠ وقد أوردت المادة ١٠٦ من قانون السلطة القضائية الصادر به القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ والذى عمل به اعتبارا من تاريخ نشره فى ٢٢ من يوليه سنة ١٩٦٥ قبل تاريخ القبض على الطاعن ، الضمانات المقررة للقضاه والتى يتمتع بها أعضاء مجلس الدولة

---

(١) ع ق ١٩٧٣/٦/٩ ، ق ٤٣ ، س ١٩ ، مجموعة السنه ١٨ ، بند ٧١ ، ص ١١٦ ٠

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار يوسف الشناوى وعضوية المستشارين محمد صلاح الدين السعيد وأبو بكر محمد عطيه وعبد الفتاح صالح الدهرى ومحمد نور الدين العقاد ٠

غير القابلين للعزل بالتطبيق لحكم المادة ٦٤ سالفة الذكر ، ومنهم الطاعن الذى عين نائبا بالمجلس اعتبارا من ٧ من أغسطس سنة ١٩٦٢ وكان قد أمضى بذلك أكثر من ثلاث سنوات متصلة فى وظيفته عند القبض عليه فى ٢٤ من أغسطس سنة ١٩٦٥ ٠ وكان من مقتضى ذلك أن يتمتع بالضمانات التى أسبغها القانون على أعضاء مجلس الدولة غير القابلين للعزل ومنها عدم جواز القبض عليه أو حبسه احتياطيا الا بعد الحصول على اذن من لجنة التأديب والتظلمات ، كما كان يتعين عند القبض عليه فى حالة التلبس أن يرفع الأمر الى هذه اللجنة فى مدة الأربع والعشرين ساعة التالية لتقرر اما استمرار حبسه أو الافراج عنه بكفالة أو بغير كفالة مع تحديد مدة الحبس فى القرار الذى يصدر بالحبس أو باستمراره ، ومراعاة هذه الاجراءات كلما رؤى استمرار الحبس الاحتياطى بعد المدة التى قررتها اللجنة ، وعدم جواز اتخاذ أى اجراء من اجراءات التحقيق معه أو رفع الدعوى الجنائية عليه فى جناية أو جنحة الا باذن من اللجنة المذكورة وبناء على طلب النائب العام ، كما كان يتعين حبسه وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية بالنسبة له فى أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة لحبس السجناء الآخرين ٠ ورغما عن كل هذه الضمانات القانونية فقد أهملت كل الجهات المعنية إعمال هذه الأحكام جملة وتفصيلا وانفردت بالقبض على الطاعن وحبسه احتياطيا دون عرض الأمر على لجنة التأديب والتظلمات لتمارس اختصاصاتها بالنسبة له مهدرة بذلك أهم الضمانات المقررة قانونا لرجل القضاء ٠ كما أن مجلس الدولة رغم علمه بالقبض على الطاعن وحبسه منذ البداية لم يتحرك للتعرف على ما نسب الى أحد أعضائه ليحقق له الضمانات القانونية سالفة الذكر ٠ ولا ريب ان من شأن هذه التصرفات ما يزعزع ثقة الطاعن فى أن السيادة كانت للقانون ولأحكامه ، وبالتالى فان ما وقر فى نفسه من ان الغلبة كانت لمنطق القوة دون منطق القانون وضماناته ، كان له ما يبرره ، ومن ثم فان ما أثاره الطاعن من أن الاستقالة التى تقدم بها كان مبعثها الاكراه المفسد للرضا يقوم على أساس سليم من الواقع والقانون اذ لم يكن أمامه من سبيل الا الاذعان لطلب الاستقالة وهو حبيس فى السجن الحربى مقيد الحرية منتقص الضمانات القانونية ٠

واستطردت المحكمة قائلة : يؤكد هذا النظر ان المحكمة لم تستشف من الأوراق ثمة مصلحة للطاعن تبرر التقدم بطلب الاستقالة فى ٧ من فبراير سنة ١٩٦٦ بعد أن أمضى حوالى ستة أشهر على تاريخ القبض عليه دون أن يفكر فيها وكان التحقيق معه قد انتهى أو كاد منذ ١١ من ديسمبر سنة ١٩٦٥ ٠ والواقع من الأمر أن الرغبة كانت قد اتجهت الى تقديم الطاعن الى محكمة أمن الدولة لمحاكمته جنائيا مع المتهمين الآخرين ، وكان الأمر

يتطلب استئذان لجنة التأديب والتظلمات فى رفع الدعوى الجنائية ضـده على ما تقضى به الضمانات المقـررة قانونا لأعضاء مجلس الدولة سـالفة البيان ، الا ان الاتجاه السائد كان يسير منذ البداية على عدم الالتزام بأى ضمانة مقررة للطاعن والاعراض عن الالتجاء الى لجنة التأديب والتظلمات فيما قضى به القانون،ومن هنا كانت هناك مصلحة واضحة للضغط على الطاعن ليتقدم باستقالته حتى تصبح النيابة العامة فى حل من اتخاذ اجراءات استئذان لجنة التأديب والتظلمات فى رفع الدعوى وما تلى ذلك من اجراءات ، فقد بعثت ادارة السجن الحربى بالطاعن الى مجلس قيادة الثورة فى ٧ من فبراير سنة ١٩٦٦ ليتقدم بطلب الاستقالة الى السيدين رئيس نيابة أمن الدولة العليا وأمين عام مجلس الدولة ، بينما كان الوضع الطبيعى أن يتقدم به الى ادارة السجن أو الى المحقق ، وكان ذلك لسبب غير معقول الا أن يكون للايحاء بأن الطاعن تقدم باستقالته عن طواعية واختيار ٠ ثم عرضت الاستقالة على السيد رئيس الوزراء حيث أصدر قراره بقبولها فى ١٣ من فبراير سنة ١٩٦٦ وفى لهفة بادية أبلغت الواقعة الى مجلس الدولة ، فقـام الأمين العام بابلاغها شفاهة الى السيد رئيس نيابة أمن الدولة الذى أبلغها بدوره الى السيد وكيل النيابة المحقق أثناء وجوده فى السجن الحربى ، وتم ذلك كله فى ذات اليوم وهو يوم ١٣ من فبراير سنة ١٩٦٦ الذى فتح فيـه السيد وكيل النيابة المحقق محضره الساعة ٤٠ر٤ مساء بالسجن الحـربى ووجه الاتهام فيه الى الطاعن لأول مرة ، ثم أحيل مع باقى المتهمين الى المحاكمة فى ١٥ من فبراير سنة ١٩٦٦ ٠ وتوقيت المطالبة بهـذه الاستقالة والعجلة التى لابست قبولها وابلاغها الى سلطات التحقيق تفسر بجلاء انها كانت مطلوبة أساسا بغرض التحلل من الضمانات التى أحاط بها القانون الطاعن ، باعتباره من أعضاء مجلس الدولة غير القابلين للعزل ، حتى يمكن احالته الى المحاكمة الجنائية دون اتباع ما يقضى به القـانون لمن هم فى مركزه القانونى - ومن وجوب عرض الموضوع وأدلته وملابساته على لجنة التأديب والتظلمات بمجلس الدولة قبل رفع الدعوى الجنائية ضده لتأذن أو لا تأذن برفع الدعوى ، وقد تحقق ذلك باحالة الطاعن الى المحاكمة بعد يومين فقط من تاريخ قبول الاستقالة ٠ ولا تتصور المحكمة أن يسـعى الطـاعن ، وهو من رجـال القانون الذين يدركون ما لهم من حقـوق وضمانات ، الى التقدم بطلب استقالته مختارا وفى هذا الوقت بالذات ، ما لم يكن ذلك نتيجـة رهبـة حقيقية عاناها ولم يقـو على تحملهـا أو مقاومتهـا ٠

وانتهت المحكمة الى القول بأن طلب الاستقالة ، وقد صدر على ما سلف بيانه عن غير ارادة حرة ، تحت تأثير الاكراه المفسد للرضا والاختيار ،

فانه يعتبر باطلا ويبطل تبعا لذلك قبول الاستقالة المبنى عليه . وبناء عليه يكون القرار المطعون فيه الصادر بقبول استقالة الطاعن فى الواقع من الأمر اقالة غير مشروعة ، أو هو بمثابة الفصل العادى ، وهو ما لا يختص به السيد رئيس الوزراء الذى قبل الاستقالة .

وفى حكم للمحكمة العسكرية العليا صدر فى ١٩٧٦/٥/١٢ فى الدعوى رقم ٣٣١ لسنة ١٩٧٦ الخاصة بوقائع تعذيب حدثت فى الحقبة الناصرية قالت المحكمة :

« ان المحكمة لتسجل بحق ان الجريمة موضوع هذه الدعوى كانت سبة فى جبين الحكم المصرى يندى لها الجبين خزيا وعارا . ولعل فى حكم المحكمة ما يسدل الستار على حقبة من تاريخ مصر امتهنت فيها وأهينت كرامة الانسان الذى كفل الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر فى العاشر من ديسمبر سنة ١٩٤٨ حدها الأدنى ، مما نص عليه فيه من أن جميع الناس أحرار متساوون فى الكرامة والحقوق وان لكل منهم الحق فى الحياة والحرية والسلامة الشخصية ، وانه لا يجوز استرقاق أو استعباد اى شخص أو تعريضه للتعذيب أو العقوبات أو المعاملات القاسية أو الوحشية أو الماسة بالكرامة . حقبة من تاريخ مصر كانت فيها السيادة للسياط توصلا للارهاب وللإلقاء فى غياهب السجون أو تقربا وزلفى للحكام والرؤساء ، رغبوا هم فى ذلك أم رغب فيه فاعلوه . حقبة من تاريخ مصر ساد فيها الظلام وسلط فيها سيف الاعتقال على الرقاب . حقبة من تاريخ مصر تضاءلت فيها سمعة سجن الباستيل بفرنسا وطغت عليها سمعة السجن الحربى بمصر . حقبة من تاريخ مصر أعادت للأذهان ذكرى محاكم التفتيش وما كان يجرى فيها من مخاز وفظائع . حقبة من تاريخ مصر تسابق فيها الجلادون الى ابتكار وسائل للتعذيب ارضاء لشهوة التعذيب فى داخلهم حتى لقد أدخلت التعديلات على (الفلقة) التقليدية وتم تطويرها لتكون أكثر ايلاما وأشد تأثيرا . حقبة من تاريخ مصر كان فيها السجن الحربى بمثابة التنين الرهيب الذى يخشى كبار القادة مجرد الاقتراب منه أو معرفة ما يدور فيه أو حتى سماع أخباره ايثارا للسلامة » (١) .

وذهبت محكمة جنوب القاهرة الابتدائية فى أحد أحكامها ، فى قضية أقامها مواطنون من قرية كمشيش ، عذبوا فى الفترة من ١٩٦٦ — ١٩٦٨ ، الى القول :

« ان الفترة التى جرت فيها أحداث هذه القضية هى أسوأ فترة مرت

(١) ورد الحكم فى كتاب : باشوات وسوبر باشوات للدكتور حسين مؤنس ، ص ٢٨٨ .

بها مصر طيلة تاريخها القديم والحديث . فهى فترة ذبحت فيها الحريات وديست فيها كل كلمة للانسان المصرى ، ووطئت أجساد الناس فيها بالنعال ، وأمر الرجال فيها بالتسمى بأسماء النساء ، ووضعت ألجمة الخيل فى فم رب العائلة وكبير الأسرة ، ولطمت الوجوه والرءوس بالأيدى كما ركلت بالأقدام ، كما هتكت أعراض الرجال أمام بعضهم ، وجىء بنسائهم أمامهم وهددوا بهتك اعراضهن على مرأى ومسمع منهم ، ودربت الكلاب على مواطأة الرجال ، والمحكمة لا يسعها الا أن تسجل بأن المخلوق الذى ينسى خالقه ويأمر الابن أن يصفع وجه أبيه أمام الناس ، هو مخلوق وضيع وتافه » (١) .

مدى انعكاس فردية الحكم وانتهاك الحريات على موقف القاضى الادارى :

رأينا سلفا ، كيف انتهى المطاف الى أن يصير عبد الناصر حاكما فردا ، بيده مقاليد كل شىء . لا راد لكلمته ، ولا معقب على مشيئته . كما رأينا ان كثيرا من المؤسسات التى أقامها النظام ، لم يكن لها الا وجود شكلى دون مضمون . وقد كان طبيعيا فى ظل ذلك ، أن يلجأ النظام الى أجهزة الأمن ، لتحميه ممن يتصور انهم يتربصون به ، فانطلقت هذه الأجهزة فى طول البلاد وعرضها ، تبث القلق والخوف والرعب فى النفوس ، ومن يوقعه حظه العاثر فى قبضتها ، فانه صائر لا محالة اما الى الموت ، واما الى الدمار الجسدى والنفسى .

وبالطبع ، كان لهذا الجو أثر مدمر على الناس . فليس مطلوبا من الانسان الذى يريد أن يشارك فى بناء وطنه بالرأى أو بالفكر أو بالعمل ، أن يكون مستعدا للاستشهاد فى أية لحظة ،فداء لما يرى وما يعتقد. وليس مطلوبا منه أن يكون مستعدا للاقامة فى غرف التعذيب والكى بالنار . كما انه ليس مطلوبا منه ، أن يغامر برغيف الخبز ، فى بلد تحتكر فيه الدولة كل أوجه النشاط . وتفاديا لكل ذلك ، آثر الناس الانسحاب داخل ذواتهم ومنازلهم ، تحسبا لما يمكن أن ينزل بهم من كوارث على يد أجهزة الأمن ، وصارت مصر بذلك بلد السمع والطاعة .

ونتجاوز الحقيقة اذا قلنا ، ان القاضى يمكن أن يكون استثناء ولا يتأثر بهذا الجو . فالقاضى انسان ، انسان قبل أن يكون قاضيا ، وانسان وهو قاض ، وانسان بعد أن يترك منصب القضاء . الصفة الأصيلة فيه انه انسان ، والصفة العارضة فيه انه قاض . هو انسان يرد عليه ما يرد على سائر البشر . يمكن أن ترتعش يده وهو ممسك بالقلم يخط به حكمه ، اذا

---

(١) ورد الحكم فى كتاب : باشوات وسوبر باشوات ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥—٢٨٦ .

كان السيف مصلتا فوق رأسه . ويمكن أن يميل يمنة أو يسرة وهو يكتب الحكم ، اذا رأى أن شبح الجوع قد يطارده ويطارد عياله .

ان القاضى بحكم وعيه التام بما يجرى حوله ، وبحكم ثقافته وتجربته فى الحياة ، يحس بما يحدث فى بلده ويلمسه ، ويدرك تماما ان قـــوى غاشمة لا يحكمها عقل ولا منطق انطلقت من عقالها تحـــكم وتتحـكم ، ولا راد لحكمها وتحكمها . لذا فانه فى أحكامه التى تمس نظام الحكم ، وتتعرض لحريات الناس ، التى تداس صباحا ومساء بالنعال ، قد ينحنى — ما لم يكن جسورا — للعاصفة ايثارا للسلامة . وقد يبرر لنفسه هذا الموقف بأن حكمه الذى ينصف فيه مظـلوما أهدرت حرياته ، لن يكون اكثر من قصاصة ورق سوف تلقى بها الأجهزة الحاكمة فى سلة المهملات ، لذا يستوى أن يصدر الحكم على هذا النحو أو ذاك .

نخلص مما سبق الى القول ، بأن الهيمنة الفردية على الحكم ، بما يستتبعها من انتهاك للحريات ، أخطـر على روح الانســـان من الوحش المفترس . انها تجرد الانسان فى النهاية من كثير من القيم النبيلة التى جهدت البشرية منذ فجـر التاريخ لكى تغرسها وتؤكدها فى نفـوس وضمائر البشر ، كل البشر .

الفصل الثالث

المستشار السيد على السيد
يحوّل مسار مجلس الدولة الى الاتجاه المعاكس

اذا كنت قد تناولت عبد الرزاق السنهورى فى الجزء الأول من هـذا الكتاب ، باعتبار انه لعب دورا هاما فى توجيه موقف مجلس الدولة فى موضوع الحقوق والحريات فى الفترة الزمنية التى تعرض لها الجزء الأول ، وهى الفترة من عام ١٩٤٦ حتى عام ١٩٥٥ ، فانه صار واجبا على فى هذا الجزء ، أن أتناول المستشار السيد على السيد ، باعتبار انه لعب الدور الأساسى — فى ظل العوامل الموضوعية التى فصلناها سلفا — فى توجيه موقف مجلس الدولة فى الموضوع ذاته ، فى الفترة التى يعالجها هـذا الجزء من الكتاب ، وهى الفترة من عام ١٩٥٥ حتى عام ١٩٧١ . ونبادر فنقول ان دور الأول كان يختلف عن دور الثانى ، فبينما كان دور الأول فى اتجـاه تعزيز الحقوق والحريات العامة ، كان دور الثانى — فى المرحلة الثانية من قضائه — فى الاتجاه المعاكس .

وبداية نقول : انا نفـرق بين السيد على السيد كشخص ، والمستشار السيد على السيد كرئيس لمجلس الدولة وللمحكمة الادارية العليـــا . ان تقديرنا لشخصه لا حدود له ، واحترامنا له لا حدود له أيضا . أما المستشار السيد على السيد رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة الادارية العليـا ، فسوف نختلف معه كثيرا ، لمصلحة القانون والحرية والعدالة والتقدم فى بلادنا .

لقد مر المستشار السيد على السيد فى عمله القضـائى بمجلس الدولة بمرحلتين ، الأولى وفيها ساهم بقدر كبير فى اعلاء كلمة الدستور والحرية والعدالة والتقدم . أما فى المرحلة الثانية فقد تراجع عن هذا الخط ، معتنقا خطا أقل دفاعا عن الدستور والحرية والعدالة والتقدم .

موقف المستشار السيد على السيد فى المرحلة الأولى من قضائه :

كان المستشار السيد على السيد فى المرحلة الأولى من قضائه ، صاحب بعض الأحكام الشهيرة فى مجال الحريات العامة ، والتى صنعت لمجلس الدولة اسما كبيرا ، فهو صاحب الحكم الصادر من محكمة القضاء الادارى برئاسة الدكتور محمد كامل مرسى فى ١٩٤٨/٢/١٠ ، والذى انتهى الى حق

المحـاكم المصرية فى التصــدى لبحث دستورية القوانين · وقال فى حكمه هذا (١) : لا جدال فى أن الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظــام دستورى للدولة المصرية هو أحد القوانين التى يجب على المحاكم تطبيقها ، ولكنه يتميز عن سائر القوانين بما له من طبيعة خاصة تضفى عليه صفة العـلو وتسمه بالسيادة بحسبانه كفيل الحريات وموئلها ومناط الحيـاة الدستورية ونظام عقدها · ويستتبع ذلك انه اذا تعارض قانون عادى مع الدستور فى منازعة من المنازعات التى تطرح على المحاكم وقامت بذلك لديها صعوبة مثارها أى القانونين هو الأجدر بالتطبيق وجب عليها بحكم وظيفتها القضائية بناء على ما تقدم أن تتصدى لهذه الصعوبة ، وان تفصل فيها على مقتضى أصول هذه الوظيفة وفى حدودها الدستورية المرسومة لها · ولا ريب فى انه يتعين عليها عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون العادى وتهمله وتغلب عليه الدستور وتطبقه بحسبانه القانون الأعلى الأجـدر بالاتباع ، وهى فى ذلك لا تعتدى على السلطة التشريعية ، مادامت المحكمة لا تضع بنفسها قانونا ولا تقضى بالغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه · وغاية الأمـر انها تفاضل بين قانونين قد تعارضا فتفصل فى هذه الصعوبة وتقــرر أيهمـا الأولى بالتطبيق · واذا كان القانون العادى قد أهمل فمرد ذلك فى الحقيقة الى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين ، تلك السيادة التى يجب ان يلزمها كل من القاضى والشارع على حد سواء ·

كذلك فان المستشار السيد على السيد ، كان صاحب الحكم الصـادر من محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥١/٧/٣١ خاصـا بحق الاجتماع (٢) ، والذى ذهب فيه الى أن حق الاجتماع ليس منحة من الادارة ، تمنحها أو تمنعها كما تشاء ، بل هو حق أصــيل للنـاس اعترف به القانون وأكده الدستور ، ولذا فهو لا يقتضى طلبا من قبل صاحب الشأن ولا يلزم لنشوئه صدور قرار الادارة بالترخيص به · وانما هو مستمد من القانون ، وفقط يجب عليه ان أراد استعماله أن يخطر الادارة بزمان الاجتماع ومكانه وغير ذلك من البيانات التى نص عليها القانون ، وسلطتها فى منع الاجتماع وفى فضه هى سلطة استثنائية وهى تخضع لرقابة المحكمة لتتعرف ما اذا كان استعمالها مطابقا للقانون نصا وروحا أم انه ليس كذلك ·

كما كان المستشار السيد على السيد رئيس الدائرة التى أصدرت الحكم الذى كفل حق المواطن فى الأمن ، فى ظل الأحكام العرفية ، حينما قال (٣) :

---

(١) راجع تفاصيل هذا الحكم فى الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٤٤٦ وما بعدها ·

(٢) انظر تفاصيل هذا الحكم فى الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٣٣٦ وما بعدها ·

(٣) انظر تفاصيل هذا الحكم فى الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٤٩١ ·

يجب أن يكون القرار الذى تتخذه السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية بتقييد الحرية الشخصية للمواطن فى حدود الدستور والقانون ، خصوصا فى أمر يتصل بالحرية الشخصية ، قائما على سبب حقيقى يبرر اصداره ، مستمدا هذا السبب من وقائع صحيحة تنتجه ، والا فقد القرار أساسه القانونى ٠

وخطورة الشخص على الأمن والنظام ، لكى تكون سببا جديا يبرر اتخاذ مثل هذا الاجراء المقيد للحرية ، يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة عن هذا المعنى ، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها ٠ وان مجرد انتماء المدعى ، لو صح ، الى جماعة ذات مبادىء متطرفة أو منحرفة على الدستور أو النظام الاجتماعى لا يعنى حتما وبذاته اعتباره من الخطرين على الأمن بالمعنى المقصود من هذا اللفظ على مقتضى قانون الأحكام العرفية ، مادام لم يرتكب فعلا وشخصيا أمورا من شأنها أن تصفه حقا بهذا الوصف ٠

ولم تقف انجازات المستشار السيد على السيد فى هذه المرحلة عند قضايا الحقوق والحريات العامة ، بل امتدت كذلك لتشمل قضايا الوظيفة العامة ٠ ففى مجال المساواة أمام الوظائف العامة ، يقول حكم للدائرة التى يرأسها : تقتضى العدالة ، المساواة بين المتنافسين على العمدية ، فى بحث ما لكل منهما وما عليه ، وتقصى حقيقة مركزه فى ذلك بروح مشبعة بالحيدة ، توخيا للصالح العام ، حتى يختار الأصلح منهما ٠ لذا فان الانحراف عن هذه الحيدة والاهتمام غير المألوف فى تقصى ما هو منسوب لأحد الطرفين حتى الهنات منها وحشد الأدلة ضده ، مع التراخى فى الوقت ذاته فى تحقيق ما هو منسوب للطرف الآخر ، وتلمس براءته مما اتهم به ، كل أولئك ينم عن الميل وعن الاخلال بمبدأ الحيدة والمساواة بين المتنافسين ، وفى هذا اساءة لاستعمال السلطة (١) ٠

وفى حكم آخر تقول الدائرة التى يرأسها فى صدد العلاقة بين الرئيس والمرءوس فى الوظيفة العامة (٢) : لا تثريب على الموظف ان كان معتدا بنفسه ، واثقا من سلامة نظره ، شجاعا فى ابداء رأيه ، صريحا فى ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائى ، مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من

(١) راجع تفاصيل هذا الحكم والتعليق عليه ، الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٠٣ — ٢٠٤ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٠/٦/٢١ ، ق ١٦٥ ، س ٢ ، مجموعة السنة ٤ ، بند ٢٩٥ ، ص ٩١٦ ٠

تحفظ ووقار ، وما تستوجب علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك ، اذ الصراحة فى ابداء الرأى بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة فى تلافيف المصانعة والرياء ، وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخذاء . كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة فى المسألة يدافع عنها ويجتهد فى اقناع رئيسه للأخذ بها مادام يفعل ذلك بحسن نية فى سبيل المصلحة العامة ، ولا جناح عليه ان يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر ، اذ الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأى لا يجليها الا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان ، وانما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائيا أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه ، اذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث الى دور التنفيذ .

هذا هو السيد على السيد فى المرحلة الأولى من قضائه ، وقت ان كان مستشارا ثم وكيلا لمجلس الدولة . لقد كان قاضيا عظيما كما تشير بذلك أحكامه التى ذكرناها سلفا . امكانيات وقدرات قانونية هائلة ، فى اطار من مبادىء الحرية والعدالة والتقدم .

واذا كان يتعين علينا أن نتعرض للأسباب التى حدت به الى الوقوف هذا الموقف التقدمى من الحقوق والحريات العامة فى هذه الفترة ، فاننا نقول : انها ذات الأسباب الموضوعية والذاتية التى وجّهت موقف مجلس الدولة من الحقوق والحريات العامة فى المرحلة الأولى من قضائه ، والتى تناولناها تفصيلا فى الجزء الأول من هذا الكتاب (١) .

لكن ماذا جرى بعد ان صار المستشار السيد على السيد رئيسا لمجلس الدولة وللمحكمة الادارية العليا ؟ لقد تغير موقفه وتبدل ، ولم يقتصر هذا التغير على قضايا الحقوق والحريات العامة ، بل امتد هذا التغير الى قضايا أقل أهمية كقضايا الوظيفة العامة وقضايا المسئولية . وهنا تبدأ المرحلة الثانية من قضائه .

موقف المستشار السيد على السيد فى المرحلة الثانية من قضائه :

فى هذه المرحلة ، استقرت أحكام المحكمة الادارية العليا برئاسته على مبدأ خطير فى نطاق الحقوق المالية للموظفين مؤداه ، انه يجب تفسير القرارات المرتبة لحقوق مالية للموظفين ، عند غموضها أو الشك فيها ، لصالح

---

(١) انظر هذه الاسباب فى الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٢٥ وما بعدها .

الخزانة العامة ، اعمالا لمبدأ ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة فى الروابط القانونية التى تنشأ بين الادارة والأفراد فى نطاق القانون العام . هذا فضلا عن ان الأصل هو براءة الذمة بالنسبة للملتزم ، والشك يفسر لمصلحته طبقا لقواعد القانون الخاص ، اذ فى هذا الخصوص يتلاقى مجالا القانون العام والقانون الخاص (١) .

وهذه الفكرة التى قالت بها المحكمة الادارية العليا فكرة خطيرة ، لأن تحكّم هذه الفكرة فى جميع الخصومات الادارية من شأنه تعطيل رسالة القضاء الادارى ، كجهة رقابة على تصرفات الادارة . كما ان من شأنها الاضرار بحقوق الأفراد ، التى ما قام القضاء الادارى أساسا الا لحمايتها من تجاوزات الادارة . هذا فضلا عن أنها تمس أصول القانون الادارى نفسه ، عندما ترد الأمر تارة الى ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ، وتارة الى مبدأ براءة الذمة بالنسبة للملتزم ، لأنه لو انحصرت مهمة القضاء الادارى فى ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة دائما ، لما تحققت العدالة الادارية التى تتطلب التوفيق بين حسن سير المرافق العامة وبين المصالح الفردية ، والا فكيف كان يمكن أن تقوم نظريات كنظرية الظروف الطارئة أو فعل الامير ، لو ان القضاء الادارى غلّب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة فى جميع الحالات . ولأن فكرة الالتزام أو تفسير الشك لمصلحة المدين — التى اتخذت أساسا للتفسير لمصلحة الخزانة — فكرة غريبة عن القانون الادارى ، وهى اذا صلحت فى مجال القانون الخاص ، فانها لا تصلح قطعا فى نطاق القانون العام ، الذى يرتكز على أسس أخرى غير فكرة الالتزام . ان مجال أعمال هذه القاعدة هو الالتزامات التعاقدية ، حيث ينبهم قصد المتعاقدين . واذا أمكن تصور رعاية جانب المدين فى علاقات القانون الخاص ، فانه أمر مستبعد رعاية جانب خزانة الدولة المقتدرة فى علاقات القانون العام (٢) .

واذا كانت المحكمة قد ذهبت هذا المذهب بالنسبة للقرارات التى قد يشوبها الغموض ، فانها ذهبت بالنسبة للقرارات الصريحة الى نظرية أخرى هى عدم نفاذ القرارات المرتبة لحقوق مالية ، ما لم يتقرر الاعتماد المالى الذى يمكّن من وضعها موضع التنفيذ .

---

(١) على سبيل المثال : حكم المحكمة فى ١٩٥٥/١١/٥ ، ق ١٦ ، س ١ ، مجموعة السنة ١ ، ص ٩ و ١٠ ، وحكمها فى ١٩٥٦/٢/١١ ، ق ٨٢ ، س١،مجموعة السنة ١ ، ص ٤٨٢ .

(٢) انظر تفصيل ذلك فى : د. محمد عصفور ، مذاهب المحكمة الادارية العليا فى الرقابة والتفسير والابتداع ، ١٩٥٧ ، ص ١٤٧ وما بعدها وص ٣٤٢ و ص ٢٥٨ .

وفى هذا الصدد ، كانت محكمة القضاء الادارى فى المرحلة الاولى من قضاء مجلس الدولة ، قد ذهبت الى انه لا وجه لما تتحدى به الحكومة من أن قرارات مجلس الوزراءالتى تصدر مفتقرة الى المال لا تقع ناجزة ، وانما يتوقف نفاذها على تقرير الاعتماد المالى اللازم لتنفيذها ، ذلك ان قرارات مجلس الوزراء فى شأن الوظائف والموظفين التى يصدرها فى حدود سلطته هى قرارات ادارية استوفيت عناصرها وأركانها فتعتبر تبعا لذلك قرارات نهائية ، واما عن تدبير المال اللازم لتنفيذها فأمر يتعلق بطريقة تنفيذ القرار الادارى النهائى ، ولا أثر له على قيام وصحة ونفاذ القرار الادارى الذى تكاملت عناصره وأركانه (١) .

غير ان المحكمة الادارية العليا برئاسة المستشار السيد على السيد اتجهت ـ كما سلف القول ـ اتجاها آخر حين ذهبت الى أن القرار الادارى باعتباره افصاح الجهة الادارية المختصة فى الشكل الذى يتطلبه القانون ، عن ارادتها الملزمة ، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، بقصد احداث أثر قانونى معين ، يكون ممكنا وجائزا قانونا ، ابتغاء مصلحة عامة ، فان القرار بهذه المثابة اذا كان من شأنه ترتيب أعباء مالية جديدة على عاتق الخزانة العامة ، فلا يتولد أثره حالا ومباشرة ، الا اذا كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا أو متى أصبح كذلك ، بوجود الاعتماد المالى ، الذى يستلزمه تنفيذه لمواجهة هذه الأعباء ، فان لم يوجد الاعتماد أصلا كان تحقيق هذا الأثر غير ممكن قانونا (٢) .

ونظرية الاعتماد المالى هذه التى تبنتها المحكمة الادارية العليا تجرد ـ كما يقول الدكتور محمد عصفور (٣) ـ القرارات التنظيمية العامة من قوتها التنفيذية ، ولذلك فانها نظرية خاطئة ، ولا تقوم على أى أساس قانونى سليم . كما انها تناهض مبادىء العدالة الادارية بما تتيحه للدولة من تنكر لالتزاماتها التى تولدت صحيحة فى ذمتها . وأيا ما كانت المبالغ التى توفرها هذه النظرية لخزانة الدولة ، فان الاضرار الادبية التى تترتب عليها بالغة المدى ، ليس فقط من حيث ما يولده نكث الادارة لعهودها من

---

(١) ق . د فى ١٩٥٣/٢/١٢ ، ق ١٢٩٦ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٣٠٥ ، ص ٤٧٩ .

صدر هذا الحكم من الدائرة الثانية برئاسة المستشار على أبو الغيط وعضوية المستشارين الدكتور عبد الحكيم فراج وحسن أبو علم .

(٢) ع فى ١٩٥٦/٤/٢٨ ، ق ٣٩ ، س ٢ ، مجموعة السنة الاولى ، ص ٧٠٠ .

(٣) د. محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ١٨٠ .

شعور لدى موظفيها ، بل من حيث الاخلال البالغ بالمساواة بين الموظفين ذوى المراكز المتماثلة ، اذ قد يترتب على اعمال هذا المذهب أن يفيد فريق من الموظفين اذا ما أقام دعواه قبل اقرار المحكمة العليا لهذا المبدأ ، ويحرم فريق رفع دعواه بعد اقرار هذا المبدأ ، على الرغم من خضوعهم جميعا لذات القرارات .

واخيرا ، فإن المبدأ الذى انتهت اليه المحكمة الإدارية العليا قد يساء استغلاله من جانب الادارة لأغراض سياسية . اذ أن الادارة ، خاصة عندما تكون فى حاجة الى تأييد بعض الطوائف ، أو عندما تتعرض لضغط من بعضها ، فى مواسم معينة ، كمواسم الانتخابات ، قد تصدر قرارات تنظيمية تمنح بمقتضاها لهذه الطوائف حقوقا مالية . وعندما تنتهى هذه الحاجة أو يزول هذا الضغط ، ويبدأ تنفيذ هذه القرارات ، يتكشف الأمر عن عدم ادراج اعتمادات مالية لصرف هذه الحقوق المالية منها ، حينئذ تلجأ هذه الطوائف الى محاكم مجلس الدولة تطلب الحكم بأحقيتها فيما تقرر لها من حقوق ، فاذا انتهت المحاكم الى اعمال المبدأ الذى انتهت اليه المحكمة الادارية العليا ، فإنها تكون قد ساعدت الادارة على خداع الناس . ان أحكامها التى ترفض فيها أحقية هذه الطوائف للحقوق التى تقررت لها تشجع الادارة رغم عدم وجود اعتمادات على أن تستمر فى انتهاج هذا المسلك عندما تملى عليها مصلحتها ذلك ، وهى تعلم مقدما اتجاه القضاء فى رفض الدعاوى التى تقام للمطالبة بهذه الحقوق . لذا فانه يتعين على مجلس الدولة العدول عن هذا المبدأ ، والعودة الى ما كانت محكمة القضاء الادارى قد اختطته قبلا ، من انه لا أثر لعدم وجود الاعتماد المالى على صحة ونفاذ القرار الادارى . ان هذا الاتجاه ، فضلا عن انه هو الأصح قانونا كما سبق القول ، فانه سيكون دافعا للادارة لأن تعمل على تدبير المال اللازم ، قبل أن تصدر قرارات تمنح بمقتضاها حقوقا مالية للموظفين .



واذا كان البعض يبرر اتجاهات المحكمة الادارية العليا سالفة الذكر ، بالظروف التى كانت تحيط بمصر عام ١٩٥٥ ، من اعتداء اسرائيل على أراضيها ، ومن تربص القوى المعادية بها ، ومن محاولتها كسر احتكار السلاح وبناء السد العالى ، ومن احتياجها الى المال نتيجة للحصار السياسى والاقتصادى والعسكرى المضروب حولها (١) ، فانا لا نرى ان هذه

---

(١) د. وليم سليمان قلاده ، مجلس الدولة — تاريخه ودوره فى المجتمع المصرى ، مجلة مجلس الدولة ، السنة ٢٧ ، ص ١٩٢ — ١٩٤ .

اسباب يمكن أن تؤدى الى تبنى المحكمة مثل هذه المبادىء ، ذلك أن مصداقية الدولة أمـام الناس من جهـة ، وشعور الناس بالعـدل من جهة أخـرى ، يعين الدولة على التغلب على الصـعوبات التى تواجهها ، ويساعدها على بنـاء مستقبلها أكثر مما يعينهـا ويساعدها على ذلك توفير بضعة آلاف من الجنيهـات .

★ ★ ★

وفى مجال المسئولية عدلت المحكمة الادارية العليا برئاسة المستشار السيد على السيد عما انتهت اليه بعض أحكام محكمة القضاء الادارى من الأخذ بمبدأ المسئولية على أساس المخاطر .

فقد ذهبت محكمة القضاء الادارى فى أحـد أحكامها الى انه « من حيث أن المدعية ذهبت أخيرا الى الاستناد ، تأييدا لحقها فى التعويض ، الى المبدأ القائل بوجوب تحمل الدولة مخاطر نشاطها الادارى ، ولو لم يقع منها خطأ ، وهو استناد فى غير محله ، لأن مناط تطبيق المبدأ المتقدم حسبما استقر عليه رأى الفقه وأحكام مجلس الدولة فى فرنسـا توافر ثلاثة أمور هى ، أن يكون الضرر ماديا وخاصا واستثنائيا ، وهذا الأمر الأخير غير متوافر فى حالة هـذه الدعـوى ، لأن الضرر لا يكون استثنائيا الا اذا جاوز المضار العادية ، وكان دائما ، اما ما أصاب أرض المدعية من طغيان المياه عليها ، فهو من الاضرار العادية الوقتية التى يتوقعها أصحاب هـذه الاطيان من سنة لأخرى بحكم وقوعها فى مجرى النهر ، ولا يلبث ماؤه فيها طويلا ثم ينكشف عنها » (١) .

وفى حكم آخر ذهبت المحكمة الى القول (٢) :

أطرد قضاء هذه المحكمة على أن المفروض فى قرارات الاحـالة الى المعاش غير المسببة انها صدرت صحيحة فى حدود المصلحة العامة ، وعلى من يطالب بالغائها لعيب اساءة استعمال السلطة أن يقيم الدليل على ذلك .

---

(١) ق . د فى ١٩٥٠/٥/١١ ، ق ٢٠ ، س ١ ، مجموعة السنة ٤ ، بنـد ٢٢٤ ، ص ٧٣٧ .

(٢) ق . د فى ١٩٥٢/٣/٦ ، ق ١٢٣ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ٢٠٨ ، ص ٦٢٨ . وكذلك حكمها فى القضية رقم ١٢٧ لسنة ٥ ق ، والقضية رقم ١٥٠ لسنة ٥ ق .

صدرت الاحكام سالفة الذكر من الدائرة الثالثة برياسة المستشار محمـد عفت وعضوية المستشارين حسين أبو زيد وعلى أبو الغيط .

فان اخفق ظلت القرارات سليمة منتجـة لآثارها القانونية . ووجب على الموظف المفصول ترك الوظيفة نهائيـا . أما اذا كان الأمـر متعلقا بطلب تعويض عن تلك القرارات كما هو الحال فى خصوصية هذه الدعوى فانه يكفى أن يتضح من الأوراق انها صدرت اما بغير مسوّغ وبغير أن يأتى الموظف المفصول ما يستوجب اقصاءه عن الوظيفة التى يشغلها أو فى وقت غير لائق . وقواعد العـدالة وهى من أصـول الفقـه الادارى توجب تعويض الموظف المفصول فى هذه الحـالة الأخيرة عن الأضرار التى لحقته بسبب قرار الفصل أو الاحالة الى المعاش اذا كان قد صدر بدون سبب وبغير مسوغ وفى وقت غير لائق ، وليس ثمة تعارض بين الأخذ بأحكام هذه القواعد وبين صيانة المصلحة العامة التى تقف عند الحيلولة دون ارجاع الموظف المفصول الى عمـــله .

فاذا كان من المسلم أن للحكومة ممثلة فى هيئة مجلس الوزراء السلطة المطلقة فى اختيار الموظفين الذين تراهم أهلا لمعاونتها — ومن الجائز انها لم تر فى المدعى هذه الأهلية ففصلته . غير انه مادام قد تبين من ملف خدمته انه لم يوقع عليه جزاءات ولم ينسب اليه من الأمور ما يشينه أو يخدش اعتباره ، فان قرار احالته الى المعاش يكون قد صدر بغير مسوغ وفى وقت غير لائق دون قيام أسباب جدية تدعو لابعاده عن وظيفته — ومن ثم يكون قرارا مستوجبا لتضمين الحكومة عن الأضرار التى لحقت به .

غير ان المحكمة الادارية العليا برئاسة المستشار السيد على السيد ، انتهت الى عدم الأخذ بالمسئولية على أساس المخاطر ، مقررة انها لا تستطيع أن تأخذ بها الا بناء على نص صريح فتقول (١) : ان القـول باقامة مسئولية الحكومة على أساس تبعة المخاطر لا يمكن الأخذ به كأصل عام ، اذ مقتضاه أن تقوم المسئولية على ركنين فقط ، هما الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الادارة فى ذاته وبين الضرر ، حتى ولو كان هذا النشاط غير منطـو على خطأ . ولكن نصوص القانون المدنى ونصوص قانون مجلس الدولة المصرى قاطعة فى الدلالة على أنها عالجت المسئولية على أساس قيـــام الخطأ ، بل حددت نصوص القانون الأخير أوجه الخطأ فى القرار الادارى ، بأن يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص أو وجـود عيب فى الشكل أو مخالفـة القوانين أو اللوائح أو الخطـــأ فى تطبيقها وتأويلها أو اســـاءة استعمال

---

(١) ع فى ١٩٥٦/١٢/١٥ ، ق ١٥١٩ ، س ٢ ، مجموعة السنة ٢ ، بند ٢٥ ، ص ٢١٥ .
وقد استقر قضاء هذه المحكمة على ذلك . أنظر حكمها فى ١٩٦٨/٦/٢٢ ، ق ٤٤٩ لسنة ٩ و ق ٤٥٠ لسنة ٩ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ١٤٢ ، ص ١٠٥٩ .

السلطة ، فلا يمكن — والحالة هذه — ترتيب المسئولية على أساس تبعة المخاطر كأصل عام ، بل يلزم لذلك نص تشريعى خاص • وقد قالت المذكرة الايضاحية للقانون المدنى فى هذا الخصوص « أما المسئولية على أساس تبعة المخاطر المستحدثة فلا يوجد بشأنها سوى تشريعات خاصة تناولت تنظيم مسائل بلغت من النضوج ما يؤهلها لهذا الضرب من التنظيم » •

واستطردت المحكمة قائلة : أخذ التشريع المصرى — على سبيل الاستثناء وبقوانين خاصة — ببعض التطبيقات لفكرة المخاطر وتحمل التبعة ، كالقانون الخاص باصابات العمال رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٦ ، والقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٠ الذى حل محله ، والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٠ بشأن التعويض عن أمراض المهنة ، والقانون المؤقت رقم ٨٨ لسنة ١٩٤٣ بشأن التعويض عن التلف الذى يصيب المبانى والمصانع والمعامل والآلات الثابتة بسبب الحرب • وفى مجال القانون العام ، أخذ المشرع بهذه الفكرة على سبيل الاستثناء بنصوص خاصة فى بعض القوانين ، كما فعل فى المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ فى شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى • وهذه النصوص التشريعية الخاصة وردت على سبيل الاستثناء ، فلا يجوز التوسع فى تطبيقها ، كما لا يجوز — من باب أولى — اعتبار فكرة المخاطر التى أخذت بها تلك النصوص على سبيل الاستثناء ، بمثابة أصل عام مقرر » •

ورفض المحكمة الادارية العليا الأخذ بالمسئولية على أساس المخاطر ، استنادا الى القانون المدنى والى قانون مجلس الدولة ، لا يقوم لا على أساس من القانون المدنى ولا على أساس من قانون مجلس الدولة •

أما عن القانون المدنى ، فقد أعلنت هذه المحكمة أكثر من مرة ، انها غير مقيدة بالاخذ به ، الا حيث يقوم النص الصريح ، أو حيث تعتقد ملاءمة الأخذ به مع روابط القانون العام أو مقتضيات المرافق العامة ، ولا محل للأمرين فى مجال المسئولية (١) •

وأما عن قانون مجلس الدولة ، فان المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ واضحة وقاطعة ، فى وجوب اتخاذ القضاء الادارى وجهة مغايرة للقضاء المدنى • ومن اختلاف مهمة القضاء الادارى عن القضاء المدنى

---

(١) د• محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦ •

الذى هو تطبيقى فى عمومه . ومن الاشارة الى ابتداع هذا القضاء لنظرياته الخاصة به . واذا لم يكن نطـــاق المسئولية هو المجال الذى يبتدع فيـه القضاء الادارى نظرياته الخاصة به ، ففى أى مجال اذن يبتكر ويجدد . واذا فرض القضاء الادارى على نفسه التزام انتظار المشرع ليقتفى أثره وليطبق نصوصه ، ففيم تكون سلطته فى الاجتهاد والابتداع (١) .

وتستـند المحكمة فى استبعـاد تطبيـق نظـرية المخـاطر ، على تفسير المـادة ٨ من قانون مجلس الدولة سالف الذكر ، التى بعد أن عددت المسائل التى تدخل فى ولاية المجلس الكاملة ، اشترطت فى فقرتها الأخيرة أن يكون مرجع الطعن فى هذه المسائل « عدم الاختصاص أو وجود عيب فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطـأ فى تطبيقها وتأويلها أو اساءة استعمال السلطة » . واذا كانت المحكمة قد استخلصت من هذه الفقرة الأخيرة ، انه يجب للحكم سواء بالالغاء أو بالتعويض ، أن يكون القرار متسما بعيب من العيوب التى نصت عليها هذه الفقرة أى بالخطأ ، فان الرأى السليم فى هذا الصدد ، هو أن الشرط سالف الذكر قاصر على طلبات الالغاء ، ولا علاقة له بطلبات التعويض ، التى تخضع للمادة التاسعة من القانون وليس المـادة الثامنة (٢) .

وفضلا عما سبق ، فان إنكار نظرية المسئولية على أساس المخاطر ، يتعارض مع أحكام الدساتير المصرية بدءا من دستور ١٩٥٦ ، والتى تأخذ بمبدأ التضـامن الاجتماعى ، الذى تقـوم على أساسه النظرية سـالفة الذكـر (٣) .

ان موقف المحكمة الادارية العليا من المسئولية على أساس المخاطر ، تعتبر ردة الى الوراء ، مما يجعلنا نتساءل ، ما الفائدة من اسناد الاختصاص بدعاوى المسئولية الادارية الى القاضى الادارى بدلا من القاضى المدنى ، اذا أصر الأول على تطبيق قواعد القانون المدنى فى المسئولية ، رافضا تبنى المسئولية على أساس المخاطر ! ! . ان مجلس الدولة وقد انتهى الى عدم التزامه بتطبيق القـواعد المدنية ، يستطيع دون ما حاجـة الى نص ، أن يطبق نظرية تبعة المخاطر ، ليمكنه التوفيق بين المصلحة العامة وبين صوالح الأفـراد .



(١) د. محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦ .

(٢،٣) د. السيد صبرى ، نظرية المخاطر كأساس لمسئولية الدولة فى القانون الادارى ، مجلة العلوم الادارية ، السنة ٢ — يونيو سنة ١٩٦٠ ، ص ١٩٩ .

وفى مجال الحقوق والحريات العامة ، عدلت المحكمة الادارية العليا برياسة المستشار السيد على السيد ، عن مبادىء كانت قد استقرت عليها أحكام محكمة القضاء الادارى ، وكان من شأنها تدعيم هـذه الحقـوق والحريات . وسـوف نشير هنا بايجـاز ، الى مبدأين فقط من مبادئها ، مرجئين تفصيل كل اتجاهاتها فى هذا الصدد ، الى الباب الثانى من هذا الجزء من الكتاب .

فقد استقرت أحكام محكمة القضاء الادارى فى شأن حق التقاضى ، على التفرقة بين الحرمان المطلق من حق التقاضى والحرمان الجزئى منه ، وانتهت الى أن الحرمان المطلق مخالف للدستور ، أما الحرمان الجزئى فى حالات الضرورة القصوى مراعاة للصالح العام فلا تثريب عليه ، مادام ان هذا الحرمان متسم بطابع العمومية والتجريد . وبالتالى فلا وجه للنعى عليه اخلاله بمبدأ المساواة أمام القانون ، بدعوى حرمانه لطائفة من الأفراد من حق الالتجاء الى القضاء ، لأنه لا تفرقة فى هذا الشأن بين أفراد طائفة من الموظفين تماثلت مراكزهم القانونية واتحدت فى خصائصها (١) .

وعلى عكس ما سبق ، انتهت المحكمة الادارية العليا برياسة المستشار السيد على السيد ، الى أن المـادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ فى شأن احالة الموظفين الى المعاش بغير الطريق التأديبى ، بتحريمها الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ أو عدم جواز سماع الدعوى بطلب التعويض ، عن القرارات الصادرة بالاستناد الى المـادة الأولى من هـذا القـانون ، أى بالحرمان المطلق من حق التقاضى بشأن هذا القانون ، لا تنطوى على مصادرة لهذا الحق ، لأن حق الموظف فى الوظيفة العامة ليس من الحقوق التى يكفلها الدستور ذاته ، فضلا عن أن القانون هو الذى يرتب جهات القضاء ويحدد اختصاصها ، ولا شك ان الحرمان من الطعن بالالغاء والتعويض هو من قبيل تحديد دائرة اختصاص القضاء ، وبالتالى فهو قانون دستورى . وأخيرا فان القانون سالف الذكر لا يميز بين أفراد الطائفة الواحدة ، وبالتالى فان القول بعـدم دستوريته قول عار من الصحة (٢) . وهـذه النتيجة ذاتهـا انتهت اليهـا المحكمة بالنسبة للمادة ٣ من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ بالغاء الأحكام العرفية (٣) .

كما استقرت أحكام محكمة القضاء الادارى فى مجال حرية التنقل ، على حقها فى رقابة الاسباب التى تقـوم عليها قرارات تقييد حرية المواطنين

---

(١) راجع تفصيل ذلك : الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ١٩٨ وما بعدها .

(٢،٣) سيرد تفصيل كل ذلك فى الباب الثانى من الكتاب .

فى السفر الى الخارج ، وانتهت الى عدم مشروعية هذه القرارات ، اذا ما كان سفرهم لا يمثل خطـورة على حياة أحـــد ، أو على أمن الدولة وسلامتها . كما رفضت الأخذ بالشبهات لحرمان المواطن من السفر (١) .

وخـلافا لمـا سبق ، ذهبت المحكمة الادارية العليا برياسـة المستشار السيد على السيد ، الى أن الترخيص أو عدم الترخيص فى السفر الى خارج البلاد ، هو من الأمور المتروكة لتقدير الادارة ، حسبما تراه متفقا مـع الصالح العـام ، ولها أن ترفض الترخيص اذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك (٢) ، وهى بذلك تستبعد أية رقابة قضائية على تصرفات الادارة فى شأن احدى الحريات الشخصية ، وهى حرية التنقل .

ومن المثالين السابقين يبين ، ان الاتجاهات الجديدة للمحكمة الادارية العليا برياسة المستشار السيد على السيد ، مثلت انقلابا خطيرا على ما سبق أن أرسته محكمة القضاء الادارى من مبادىء ، عززت بها حقوق وحريات المواطنين .

والســؤال الذى يثور هنــا هو : من المسئول عن هــذا الانقــلاب ؟ وما هى أسبابه ؟

نستطيع أن نقول فى غير تجن على أحــد ، ان المستشار السيد على السيد ، هو المسئول الأول - بجانب العوامل الموضوعية التى ذكرناها فى الفصلين الأول والثانى - عن هذا الانقلاب ، الذى تابعه فيه بعد ذلك معظم الرؤساء الذين خلفوه فى رئاسة المحكمة ، فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتــاب .

قد يقال ان المحكمة التى يرأسها واصدرت هذه الاحكام تتكون منه ومن أربعة أعضاء ، وتصدر أحكامها بأغلبية الآراء ، فلماذا تلقى المسئولية على عاتق المستشار السيد على السيد دون غيره من الأعضاء ؟

ونرد ، بأنا لسنا فى مجال تحديد درجة مسئولية كل من اشترك فى اصدار هذه الأحكام ، وانما نحن بصدد تحديد من هو الذى قاد مسـيرة تغيير اتجاهات مجلس الدولة بهذه الأحكام ؟

---

(١) راجع تفصيل ذلك : الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٢٢٤ وما بعدها .

(٢) انظر على سبيل المثال : حكمها فى ١٩٥٦/٦/٣٠ ، ق ١٥٥٥ ، س ٢ . وسيرد تفصيلا فى الباب الثانى .

ونعود فنقول ، انه بكل تأكيد المستشار السيد على السيد • لقد كان فضلا عن رئاسته للمحكمة رئيسا لمجلس الدولة • ومن يجمع بين كرسى رئاسة المحكمة وكرسى رئاسة المجلس يكون رأيه فى المداولة أثقل وزنا من رأى أى من سائر الأعضاء • ان رأى رئيس المحكمة ورئيس المجلس فى المداولة ليس مساويا - فى الواقع - لرأى أى عضو آخر فى المحكمة ، وانما يزيد عليه درجات ، بحكم رئاسته للمحكمة من جهة وبحكم رئاسته للمجلس من جهة أخرى • ان رئاسته للمحكمة تعنى انه أرفع الأعضاء درجة ، وأقدمهم فى المنصب القضائى ، كما انها تعنى عادة انه أكبرهم سنا • وفى بلد يحترم فيه رأى الانسان أكثر كلما كبر فى الدرجة والسن وازداد فى الخبرة ، فان رئاسة المحكمة تعطى صاحبها ميزة على غيره من الأعضاء عند وزن الآراء • ورئاسته لهيئة قضائية كبرى تعنى ان له سلطات ادارية ليست لسائر الزملاء فى المحكمة • وفى بلد تقدر فيه قيمة الانسان بمقدار ما يملكه من سلطات ، يكون رأيه عادة أثقل وزنا من غيره ، ولو فى مجلس تتساوى فيه بحكم القانون الآراء • اذن فمن يرأس مجلس الدولة ويرأس المحكمة الادارية العليا معا ، يكون اقدر من غيره من أعضاء المحكمة على توجيه الأحكام الوجهة التى يرغب فيها ويشاء •

ومع التسليم بما سبق ، فان هذا وحده ليس كافيا ليمتلك الرئيس القدرة على تغيير اتجاه الأحكام من النقيض الى النقيض ، خاصة اذا تعلق الأمر بموضوع هام وحساس كموضوع الحقوق والحريات العامة • ان الرئيس الذى فى قدرته أن يفعل ذلك ، هو الرئيس المتميز من الناحية العلمية • انه بجانب الميزة التى يمتلكها من كونه رئيسا للمحكمة الادارية العليا ورئيسا لمجلس الدولة معا ، يتعين أن يكون صاحب امكانيات وقدرات قانونية عالية • عندما يتبنى رأيا معينا عليه أن يكون قادرا على اقناع زملائه به ببراهين وحجج حاسمة ، لا يملك الزملاء بعدها الا التسليم بما ينتهى اليه رأيه • هذا هو العنصر الحاسم الذى يمكن أن يتغير به اتجاه الأحكام ، وبغيره لا يكون فى امكان أى رئيس تغيير مسار الأحكام الى الاتجاه المعاكس •

ونشهد هنا بالقدرة القانونية الفائقة للمستشار السيد على السيد • انه من رعيل القضاه الذين تكونوا على مهل ، حصّلوا كثيرا ، وهضموا بتأن ما حصلوه ، وتمرسوا طويلا بالعمل القضائى ، وخبروا دروبه ومسالكه • ولما وصلوا الى سن العطاء ، صار فى امكانهم أن يخلقوا وأن يبدعوا فيما يكتبون من احكام • ان هذه القدرات التى يمتلكها المستشار السيد على السيد ، كانت وسيلته الأساسية فى تغيير اتجاه أحكام مجلس الدولة فى موضوع الحقوق والحريات العامة •

إنه قادر على التدليل بكفاءة عالية ، على أية نتيجة يريد الوصول اليها ، ولو لم تكن صحيحة . ان من يقرأ أحكامه فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ، لا يدرك الا بعد تفكير وجهد ، ان النتيجة التى انتهت اليها فى عديد من الحالات خاطئة ، لأنه يحشد لها من الأدلة والبراهين ما يمكن أن يقنع القارىء بأنها سليمة . الى هذا الحد وصلت قدراته .

ان من يقرأ أحكام المرحلة التى يتناولها هذا الجزء من الكتاب ، فى الموضوع الذى نعالجه ، يلمس مدى سيطرة شخصية المستشار السيد على السيد عليها . ان تأثيره واضح عليها من ناحية الأسلوب الذى كتبت به ، وطريقة معالجة الموضوعات التى تناولتها . وكذلك من ناحية كيفية الاستدلال على النتيجة التى أريد الوصول اليها ، والحجج التى سيقت تدعيما لما انتهت اليه . لذا فمن الطبيعى أن نقول انه هو المسئول الأول عن الانقلاب الذى حدث فى مسيرة مجلس الدولة فى موضوع الحقوق والحريات العامة .

لكن ما هى الأسباب التى يمكن أن نبرر بها تحوله الجذرى من نصير للحقوق والحريات العامة فى المرحلة الأولى من قضائه ، الى عدم تحمسه لهذه الحقوق والحريات العامة فى المرحلة الثانية ؟

هناك فى زعمنا عدة أسباب لهذا التحـول :

السبب الأول ألمح اليه المستشار السيد على السيد فى مقال له كتبه ردا على هجوم شنه عليه البعض بسبب موافقته على المـادة ٧٧ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، التى قضت باعادة تشكيل مجلس الدولة ، اذ قال : انه لم يكن يستطيع أن يفعل أكثر مما فعل ، فى وقت كانت فيه الثورة فى عنفوان ثوريتهـا ، وتستطيع بسلطات مجلس الوزراء التنفيذية والتشريعية أن تسحق من يعترض سبيلها .

اذن فأحد الأسباب التى دفعت المستشار السيد على السيد الى انتهاج السـبيل الجـديد ، هو أن الثـورة كانت تستطيع أن تسـحق من يعترض سبيلها ، وبالتـالى فانه لو كان قد اعترض طريق الثـورة بأحكام تعتبرها مضادة لها لسحقته بحكم ما تملك من سلطات . ان مصير سـلفه عبد الرزاق السنهورى ماثل دائما أمام عينيه يؤرقه . لقد ضرب السنهورى واهين وعزل من منصبه . ولو اتجه هـو فى أحكامه اتجاها مناقضا لخط الثورة فلن يختلف مصيره عن مصير السنهورى . اذن فعليه الا يثير الثورة بأحكامه لكى يسلم من أذاها . وعدم اثارتها لم يكن له الا سبيل واحـد هو

ان يقضى بمشروعية قراراتها ولـو تضمنت عدوانا على حقـوق النـاس وحرياتهم ٠

أما السبب الثانى فهـو سلسلة التشريعات المتعاقبة التى صـدرت لتضييق اختصاصات مجلس الدولة بهدف احتوائه ٠ لقـد صـدرت هـذه التشريعات تحصن كثيرا من القرارات من الطعن فيها أمام مجلس الدولة بالالغـاء او بالالغاء والتعويض معا ٠ وكان على المحكمة الادارية العليا ـ فيما لو اتبعت اتجاهات مجلس الدولة فى المرحلة الأولى لقضائه ـ ان تقضى بعدم دستورية بعض هذه التشريعات ، لكن المحكمة نكصت عن واجبها مثبتة بكافة الحجج والبراهين التى لا يقدر عليها الا قانونى كبير مثل المستشار السيد على السيد بأنها دستورية ٠ وكان الهدف من ذلك ايضا عدم الدخول فى معارك مع النظام تطير بعدها مناصب وتنقضى رئاسات ٠

أما السبب الثالث فى رأينا فهو ان المستشار السيد على السيد لم يفتتح علاقاته مع السلطة بموقف صلب تشعر معه انه رجل عصى على التطويع ، مما يمكّنه من ان يتعامل معها بعد ذلك من هـذا المنطلق ٠ انه لم يقف عامى ٥٤ و ١٩٥٥ الموقف الذى كان عليه أن يتخذه ازاء الاعتداء الذى وقع على السنهورى ، ثم على مجلس الدولة ، خوفا من تبعته على وضـعه ومنصبه ، فكان عليه بعـد ذلك ان يكمل مشواره مـع السلطة ضعيفا فى مواجهتها ٠ وكان طبيعيا ـ لذلك ـ أن تكون أحكامه امتدادا لموقفه عامى ٥٤ و ١٩٥٥ ، ولن تكون كذلك الا اذا غضت النظر عن العدوان على حريات النـاس ٠

هذه هى الأسباب التى دفعت المستشار السيد على السيد الى تغيير مسـار مجلس الدولة فى موضوع الحقوق والحريات العامة ٠ وقد يسـأل سائل ، ألم يكن موقفه هذا مبررا فى ظل الظروف التى كانت تعيشها مصر وقتذاك ؟ ألم يكن خوفه من السلطة وخوفه على منصـبه خـوفا انسانيا مشروعا ؟

لقد سبق ان أجبت عن هذا السؤال حين قلت سلفا انه اذا تعلق الأمر برئيس قاض تعارضت مصلحته الخاصة ، مع واجبه ازاء مصلحة الهيئة التى يرأسها والعدل الذى أقسم على احترامه والوطن الذى يستظل برايته ، تعين عليه تفضيل الواجب ، وليكن بعد ذلك ما يكون ٠ ان الولاء لله والقانون والحرية والعدالة ، اهم مليون مرة من الولاء للسلطة والجاه والمنصب ٠ ان السلطة والجـاه والمنصب امور زائلة ، اما الموقف الشجاع فخالد فى كتاب التاريخ وباق فى ذاكرة الأجيال ٠

لقد انتفض عبد العزيز فهمى باشا رئيس محكمة النقض ، محتجا لدى وزير الحقانية ، على منشور وزعه حكمدار القاهرة الانجليزى رسل باشا على مرءوسيه ، يمس فيه كرامة القضاء ، فما كان من الحكمدار الا أن تراجع ، وخرج القضاء رافع الرأس موفور الكرامة . وصار هذا الموقف الشجاع درسا عظيما يلقنه كل جيل من القضاه للجيل الذى يليه . كما اسبغ هذا الموقف على صاحبه الخلود . فهل هناك ثمن دنيوى مهما غلا يمكن أن يساوى ما حفظه التاريخ لعبد العزيز فهمى ؟ الجواب بالتأكيد لا (١) .

خلاصة القول ، انه ليس هناك سبب مهما كان ، يمكن أن يبرر الموقف الذى اتخذه المستشار السيد على السيد فى أحكامه من الحقوق والحريات العامة .



وقبل أن أترك هذا الموضوع الحساس والشائك ، فان الانصاف يقتضينى القول : ان مجلس الدولة كله لم يكن سائرا فى الاتجاه الجديد الذى رسمه له رئيسه ، بل كانت هناك مقاومة شديدة لهذا الاتجاه مركزها محكمة القضاء الادارى برئاسة المرحوم المستشار محمد عفت .

لقد راس هذا الرجل محكمة القضاء الادارى فى الفترة من سنة ١٩٥٥ حتى ١٩٦١ ، وكانت هذه الفترة نقطة تحول فى قضاء مجلس الدولة ، من قضاء شامخ لمحكمة القضاء الادارى يقف الى جانب حقوق وحريات الأفراد الى آخر مدى ، الى قضاء جديد للمحكمة الادارية العليا ، اقل حرصا على حقوق وحريات الأفراد . لم ينجرف الرجل مع التيار الجديد بل ظل متماسكا يقاوم هذا التيار العاتى ، وهو يعلم سلفا ان ما يصدره من أحكام سيتحطم يوما على صخور المحكمة الادارية العليا . ظل الرجل متمسكا فى مجمل احكامه (٢) بالخط الذى انتهجته محكمة القضاء الادارى فى عصرها الذهبى (١٩٤٦ — ١٩٥٥) ، يصدر أحكاما رائعة فى دفاعها عن الحريات فيطعن فيها امام المحكمة الادارية العليا فتلغى ، لكنه يعود من جديد ليتمسك بما قضى به من مبادىء فتعود وتلغيها المحكمة الادارية العليا ، فيعود من جديد اكثر

---

(١) راجع الجزء الأول من هذا الكتاب ، ص ٦٥ — ٦٦ .

(٢) اقول مجمل احكامه لا كل أحكامه ، لأن قليلا من أحكامه خرجت على هذا الخط ، على النحو الذى سيرد تفصيلا فى هذا الجزء من الكتاب .

اصرارا على التمسك بها .. وهكذا ظل الرجل يقاوم الى أن أحيل الى المعاش عام ١٩٦١ ، وهنا تهاوت بعده القلعة الحصينة ، قلعة محكمة القضاء الادارى ، حيث بدأت تسير على وقع خطى المحكمة الادارية العليا .

والسؤال الذى يتبادر الى الذهن هنا ، كيف استطاع محمد عفت الرجل الثانى فى مجلس الدولة ، أن يقف هذا الموقف الصلب على الرغم من انه كانت هناك وقتذاك ثورة جامحة تستطيع سحق كل من تعتقد انه خصم لها ، وتشريعات متلاحقة تقيد اختصاص مجلس الدولة ؟

فى اعتقادنا أن ذلك قد يعود الى سبب أو أكثر من أسباب ثلاثة :

الأول - ربما لحس العدالة القوى لدى المستشار محمد عفت . لقد كان قاضيا صعيديا متماسكا لا يعرف أنصاف الحلول . ان الطريق الذى كان يحب أن يسلكه هو الطريق المستقيم ، مهما قابل فيه من أشواك وعثرات . انه يدوس عليها بقدميه ويمضى فى طريقه لا يلوى . لذا ظلت سيرته ناصعة نقية ، ولم يستطع أحد ، على الرغم من طول فترة خدمته فى مجلس الدولة ، أن يمسه بكلمة سوء واحدة .

الثانى - وربما لأنه كان الرجل الثانى فى مجلس الدولة ، فلم يواجه السلطة ولم تمارس عليه ضغوطا . أو لأن السلطة عرفت معدنه فرأت انه لا أمل فى التعامل معه ، فظل محتفظا باستقلاله .

الثالث - وربما لأن السلطة لم يكن يهمها موقف محمد عفت ، فليفعل ما يشاء فى محكمة القضاء الادارى ، فالعبرة ليست بالبواكير وانما بالخواتيم . ان أحكامه سوف يطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا ، ولسوف تنقض ما ينتهى اليه . بل ان السلطة قد ترحب بموقف محكمة القضاء الادارى ، لأنه يعطى انطباعا ولو كاذبا ، بأن السلطة لا تتدخل فى شئون القضاء ، بدليل ان محكمة القضاء الادارى تصدر ضدها ما تشاء من أحكام ، وهى فى الوقت ذاته واثقة بأن مصير هذه الأحكام يوما الى الالغاء .

والسببان الثانى والثالث ، لا يقللان بالطبع من صلابة محمد عفت . ان احتمال عدم الضغط عليه من جانب السلطة لأنه الرجل الثانى ، واحتمال ترحيب السلطة بأحكامه لاعطاء انطباع كاذب بعدم تدخلها فى شئون القضاء ، ما كانا بقادرين على أن يجعلاه يقف الموقف الشجاع الذى وقفه

لو انه كان بداخله يخاف السلطة ويسعى الى اتقاء غضبها . ان الخائف يتخذ عادة الموقف الذى يعتقد انه يرضى السلطة ولو لم تكن شاعرة بمجرد وجوده . ان الخوف ممدد فى داخله يستعبده فى كل تصرفاته خاصة تلك التى يمكن أن تمس ولو من بعيد هيبة السلطة . ولم يكن محمد عفت هكذا . لقد كان قاضيا عظيما فى زمن عنت فيه الجباه وطأطأت فيه الرءوس ، اما خوفا من السلطة واما التماسا لرضاها . لذا خلّف لنا قيما رفيعة فى الصمود من أجل أن تسود العدالة وتنتصر الحريات .

تعقيب على البـاب الأول

تحالفت عدة عوامل فى الفترة من ١٩٥٥ حتى ١٩٧١ ، لتفرز لنا فى مجـال حقوق الانسان المصرى وحرياته ، أحكاما اقل ما يقال عنها انهـا بمثابة ردة الى الوراء ، بالمقارنة لمـا كان مجلس الدولة قد بلغه فى هذا الموضوع فى المرحلة الأولى من قضائه ٠

فى هذه المرحلة ، ألغت السلطة التنفيذية وجـود السلطة التشريعية فترة ، وسيّرتها على النحو الذى تريده وتهواه فترة أخرى ، وكانت نتيجة ذلك صدور قوانين تكبل حريات الناس وتنتهك حقوقهم ٠ وفى هذه المرحلة كذلك دأبت السلطة التنفيذية على الاعتداء على مجلس الدولة باهانة رئيسه تارة ، وبنقل أو عزل بعض أعضائه تارة أخرى ، وبتجريده من بعض اختصاصاته تارة ثالثة ٠

ولم تقف الأمور عند هذا الحد ، بل مارست السلطة ارهاب المواطنين وطالت بعملها هذا حتى اعضاء مجلس الدولة ذوى الحصانة ٠

ونتيجة لكل ما سبق لف الخوف الوطن وسكن قلوب الناس ، ووجدت السلطة فى المحكمة الادارية العليا من يبرر لها قوانينها وقراراتها خوفا منها أو ابتغاء لرضاها ٠

خلاصة القول ، ان هذه العوامل أدت الى التأثير سلبا على موقف مجلس الدولة ، فكان الحصاد النهائى لهذه المرحلة ، الأحكام التى أصدرتها المحكمة الادارية العليا التى يعرض لها الباب الثانى بتفصيل ، والتى يمثل كثير منها تراجعا عن الدور المشرف الذى اضطلع به مجلس الدولة فى المرحلة الأولى من قضائه ، فى حماية حقوق الانسان المصرى وحرياته ٠

الباب الثانى

موقف مجلس الدولة المصرى

من الحقـوق والحريات العامة

تمهيد وتقسـيم :

يتضمن هذا الباب ثلاثة فصول : الأول : ويتناول مبدأ المسـاواة فى قضاء مجلس الدولة المصرى · الثانى : ويعالج صور الحقوق والحريات العامة فى قضاء وفتاوى مجلس الدولة المصرى · الثالث : ويتعرض لمجلس الدولة المصرى ومعوّقات الحرية ·

الفصل الأول

مبدأ المساواة
فى قضاء مجلس الدولة المصرى (١)

نص دستورا مصر فى عامى ١٩٥٦ و ١٩٦٤ على مبدأ المساواة ، حيث قضيا بأن « المصريون لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة » .

وقد تناول قضاء مجلس الدولة فى المرحلة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ، بعض صور مبدأ المساواة . فعالج المساواة أمام القانون . والمساواة أمام الوظائف العامة . والمساواة أمام التكاليف العامة . والمساواة فى الانتفاع بالمرافق العامة . وسنتناول هذه الصور واحدة اثر أخرى فى مباحث ثلاثة .

---

(١) راجع ما كتبناه عن هذا المبدأ : الجزء الأول من الكتاب ، ص ١٩٤ — ١٩٥ .

المبحث الأول

المساواة أمام القانون (١)

اطردت أحكام محكمة القضاء الادارى على التمسك بمبدأ المساواة أمام القانون • فانتهت فى حكم لها الى انه اذا كان الثابت ان المدعى يطلب تعويضا عما لحقه من ضرر نتيجة تطبيق قرار مراقبة تموين السويس بتخفيض كمية السكر المقررة لمصنعه من ٥٠٠ اقه الى ٣٠٠ اقه شهريا ، واستبان للمحكمة ان مراقبة الأغذية بالوزارة لم تقتنع بما رأته مراقبة تموين السويس من تخفيض بحجة نزوح بعض الأهالى من مدينة السويس بسبب الحال التى كانت سائدة وقتئذ ، وان الوزارة انتهت الى أن تخفيض حصة هذا المصنع لم تكن على أساس حسابى • وان قرار مراقبة تموين السويس المتضمن التخفيض قد صدر دون الرجوع الى الوزارة ، ذلك الى ما أسفرت عنه المعاينة من استهلاك المصنع لحصة السكر المقررة له قبل التخفيض ، ولامساكه بسجلات منظمة طبقا للقرار الوزارى رقم ١٠٠ لسنة ١٩٥١ • اذا كان الثابت هو ما تقدم • فإن هذا يكون واضحا فى الدلالة على ان قرار التخفيض قد صدر مخالفا لأحكام وقرارات التموين ، فضلا عما ثبت من أن التخفيض لم يكن عاما على مدينة السويس ، ومن ثم يكون القرار الصادر بذلك مخالفا لمبدأ المساواة المقرر بالمادة الثالثة من الدستور الصادر فى ظله ذلك المبدأ الذى تأيد فى المادة الثانية من الاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ والتى تنص على ان المصريين سواء فيما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات • ولهذا يتعين اعتبار هذا القرار قد صدر مخالفا للقانون ، اذ قد سبب نقصا فى انتاج مصنع المدعى ، وبالتالى نقصا فى ارباحه ، بما يتعين معه تعويضه بقدر ما لحقه من خسارة وما فاته من كسب عن مدة التخفيض من ١٩٥١/١٢/١ الى ١٩٥٢/٥/٣١ • وهو ما تقدره المحكمة بخمسين جنيها (٢) •

فقرار تخفيض حصة مصنع ما من مادة تموينية معينة ، دون أن يمتد هذا التخفيض الى سائر المصانع بالمدينة ، يعد مخالفا فى رأى المحكمة لمبدأ مساواة المصريين أمام القانون ، وهو ما نؤيد المحكمة فيه •



(١) راجع ما يعنيه هذا المبدأ : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ١٩٦ •

(٢) ق • د فى ١٠ و ١٩٥٥/١١/١٢ ، ق ٣٣٤ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، مبدأ ٢٩ ، ص ٢٦ •

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور •

وفى حالة أخرى ، اقام أحد الاخوة من الأقباط الأرثوذكس دعوى أمام محكمة القضاء الادارى ، يطلب فيها الغاء قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٥ من أغسطس سنة ١٩٥٣ ، الذى يعتبر بعض الاعياد الدينية للمسلمين أعيادا رسمية للدولة ، دون الأعياد الدينية للأقباط الأرثوذكس ٠

فى هذه الدعوى تعرضت المحكمة أولا للدعوى من الناحية الشكلية ٠ وكان التساؤل فى هذا الصدد عما اذا كان القرار المطعون فيه يعد قرارا اداريا أم لا ٠ وما اذا كان للمدعى باعتباره قبطيا أرثوذكسيا مصريا ، دون أن يكون وكيلا عن طائفة الأقباط الأرثوذكس ، صفة فى رفع الدعوى أم لا ٠

وقد ذهبت المحكمة بصدد الأمر الأول ، الى أن القرار الصادر من مجلس الوزراء فى ٥ من أغسطس سنة ١٩٥٣ ، بشأن المواسم والأعياد الرسمية ، هو قرار له كل مقومات القرار الادارى ٠ اذ بموجبه أفصحت الحكومة عن ارادتها الملزمة فى الاحتفال بهذه الأعياد ، وفى تعطيل وزارات الحكومة ومصالحها فى جميع نواحى البلاد ، وبذلك أصبح لكل موظف حق فى التغيب عن عمله فى تلك الأيام ، ولكل ذى شأن مع الحكومة أن يعاملها على هذا الأساس ٠ فهو فى الواقع قد أنشأ حالة قانونية بالنسبة للكافة ، وهذه الحالة وان كانت قائمة من قبل بالنسبة لغالبية الأعياد والمواسم الواردة بالقرار المذكور ، غير انه يعتبر مع ذلك منشئا لحالة قانونية جديدة ، لأن الحكومة تدخلت فى أمر هذه الأعياد من جديد ، وأعملت سلطتها التقديرية على اثر سقوط الملكية واعلان النظام الجمهورى ٠ فاستبعدت منها ما رأت استبعاده ، وأبقت على ما رأت ابقاءه، وأضافت اليها أعيادا أخرى اقتضاها الوضع الجديد ٠ وهى بذلك قد أفصحت عن ارادتها فى هذا الخصوص ٠ ولاشك ان كل افصاح من جانب السلطة الادارية عن ارادتها فى موضوع ما ، يعتبر من جانبها تصرفا اداريا جديدا ، حتى ولو سبق لها أن أفصحت عن هذه الارادة بعينها فى ذات الموضوع ، مادام ان ذلك كان فى مناسبة أخرى ٠

وتناولت المحكمة بعد ذلك الدفع بعدم وجود صفة للمدعى فى طلب الغاء قرار مجلس الوزراء المشار اليه ، لأنه لم يكن وكيلا عن طائفة الأقباط الأرثوذكس ، وليس له حق فى التحدث عنها ، فقالت فى شأنه : ان هذا الدفع مردود بأن المدعى باعتباره مواطنا مصريا ، له الحق فى أن يطالب بالغاء اى قرار ادارى عام ، يراه مخالفا للقانون ، متى كان القرار ماسا بحقوقه ، أو كان هناك احتمال بالمساس بها ٠ وانتهت المحكمة الى ان المدعى ، وهو احد الأقباط ، له مصلحة ظاهرة فى مطالبة الحكومة بالاحتفال بالأعياد المسيحية رسميا ٠

ثم انتقلت المحكمة بعد ذلك للكلام عن الدعوى من الناحية الموضوعية ، اى مدى مشروعية القرار المطعون فيه فقالت فى هذا الصدد :

ان الحكومة لا تضفى الجلال على أعياد المسلمين الدينية دون الطوائف الأخرى ، ولا تفرق بين الأعياد الدينية من ناحية قدسيتها والاحترام الواجبين لها ، ولا تعارض حق المواطنين على اختلاف اديانهم فى أداء مراسم أعيادهم الدينية ، متحللين من قيود العمل والوظيفة ، وغاية ما فى الأمر انها اذ قررت ملاءمة تعطيل وزارات الحكومة ومصالحها فى الأعياد الدينية للمسلمين ، انما تنزل على حكم الأمر الواقع ، ذلك ان غالبية موظفيها من المسلمين ، وكذلك غالبية سكان البلاد . ولذلك كان من المتعذر عملا تكليف الموظفين بالعمل فى دواوينها ومكاتبها ، اذ لو فعلت ذلك لكانت النتيجة خلوها منهم . كما ان معظم المواطنين سيكونون بدورهم مشغولين بالاحتفال بأعيادهم عن الاتصال بأجهزة الحكم فى البلاد .

ومن ثم لا يكون تعطيل الحكومة لوزاراتها ومصالحها فى تلك الأعياد ، تمييزا منها للمسلمين على غيرهم من الطوائف الدينية الأخرى ، وانما هو فى حقيقته نزول منها على حكم الضرورة الناشئة عن انصراف الأغلبية العظمى من موظفيها وسكان البلاد ، الى أداء مراسم أعيادهم الدينية التى هم مطالبون بأدائها شرعا . ومع ذلك فان هناك مرافق ومصالح لا تتعطل أعمالها لمسيس حاجة الناس اليها ، منها مرفق المواصلات ومرفق النيابة ومرافق الانارة والمياه والبريد . وغنى عن البيان ان أغلب القائمين على هذه المرافق وعمالها من المسلمين ، وليس فى تكليف هؤلاء بالعمل أيام أعيادهم الدينية ما ينافى قدسية هذه الأعياد ، اذ ليس هناك ما يمنع من العمل فى أيام الأعياد ، متى اقتضت الضرورة ذلك . أما الأقباط الأرثوذكس وغيرهم من الطوائف التى يمثلها المتدخلون فى الدعوى ، فان الموظفين منهم فى الحكومة قلة لا يؤثر غيابهم أيام أعيادهم على سير العمل وانتظامه . كما ان انصراف أصحاب المصالح منهم عن دور الحكومة الى التمتع بأعيادهم لا يشل حركة العمل فيها ، ومن ثم تكون الحكومة اذ لم تقرر تعطيل وزاراتها ومصالحها فى هذه الأعياد ، مكتفية بما قررته وأباحته بمقتضى قرار مجلس الوزراء المؤرخ أول يوليه سنة ١٩٥٣ وكتاب ديوان الموظفين رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٣ من غياب الموظفين منهم عن أعمالهم والمدرسين والتلاميذ عن مدارسهم خلال أعيادهم الواردة فى صحيفة الدعوى ، بل وأكثر منها ، تكون قد قدرت الضرورة بقدرها ، ولم تخالف القانون فى شىء ، اذ هى قد ترخصت فى حدود سلطتها التقديرية ،مراعية فى ذلك حكم الضرورة ، والعادات المرعية منذ قرون طويلة ، وبالتالى يكون قول المدعى ، بأن القرار

المطعون فيه قد صدر عن نزعة دينية أو قصد منه التفرقة وعدم المساواة ، بعيدا عن الصواب ، اذ مما لا جدال فيه ان هناك كثيرا من الأعياد والمواسم الدينية الاسلامية ، لم تر الحكومة محلا لتعطيل وزاراتها ومصالحها فيها • أما الاحتفال رسميا بما اختارته من هذه الأعياد الدينية ، فانما يرجع الى اعتبارات تاريخية واجتماعية وواقعية ، أهمها انها أعياد الأغلبية العظمى من المواطنين ، ولذلك نظائره فى أرقى الأمم الدستورية • فالدول الغربية تحتفل رسميا بأعياد دينية مسيحية ولا تحتفل بأعياد غير مسيحية ، مع انها تضم بين مواطنيها طوائف غير مسيحية • ولم يقل أحد ان فى ذلك تعصبا دينيا يخل بحرية العقيدة أو بمبدأ المساواة بالنسبة للطوائف الأخرى • ولا اعتداد فى ذلك بقول المدعى ان إخلال بعض الحكومات بمبدأ المساواة بين مواطنيها فى هذا لا يصح عذرا لاخلال غيرها به ، لأن الاقتداء بالخطأ أو القياس عليه غير جائز قانونا ومنطقا،لااعتداد بذلك لأن المدعى وحده عندئذ هو الذى يصبح ادعاؤه صحيحا دون السائد عليه العرف والتقاليد فى بلاد العالم أجمع وهو ما لا يقول به أحد ، فضلا عن أن مسايرة المدعى فى طلباته تنتهى الى نتيجة شاذة اذ تؤدى اما الى عدم احتفال الحكومة بالأعياد الدينية جميعا ، واما الى الاحتفال رسميا بجميع الأعياد لجميع الطوائف على اختلاف مللهم ونحلهم ، ولا يخفى ما يترتب على ذلك من كثرة أيام العطلات ، الأمر الذى يؤدى الى أضرار جسيمة بالصالح العام ، وهو ما لا يمكن قبوله •

أما قول المدعى بأن القرار المطعون فيه يتنافى مع حرية العقيدة ويخالف مبدأ المساواة فمردود بأن الأقباط الأرثوذكس وغيرهم من الطوائف التى يمثلها المتدخلون فى الدعوى يتمتعون فى أيام أعيادهم الدينية بمثل ما يتمتع به المسلمون فى أعيادهم ، فلهم حرية اقامة شعائر أديانهم فى دورهم وكنائسهم ومعابدهم فى تلك الأعياد ، كما يتغيب الموظفون والمستخدمون منهم عن أعمالهم فى وزارات الحكومة ومصالحها ، ومن ثم فلا اكراه عليهم بمنعهم من اقامة شعائرهم وهم فى ذلك مع المسلمين سواء ، ومن ثم فالمساواة وحرية العقيدة مكفولتان لهم وليس هناك أى مساس بهما (١) •

واذا كان لنا تعليق على هذا الحكم فانا نقول : ان هذا الحكم حالفه التوفيق للأسباب التالية :

---

(١) ق • د فى ١٩٥٨/١٠/١٤ ، ق ٣٧١٦ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٣ ، مبدأ ١٣٢ ، ص ١٤١ •

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الأفراد برئاسة المستشار محمد عفت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد تاج الدين ياسين •

١ — انه اذا كان تصرف الادارة يعد قرارا اداريا اذا أنشأ أو عدل أو ألغى مراكز قانونية ، فان القرار المطعون فيه قد أنشأ أعيادا جديدة ، كما ألغى أعيادا قديمة ، وهو بذلك يعد بلا جدال قرارا اداريا يرتب آثارا قانونية ، وبالتالى يمكن الطعن فيه بالالغاء .

٢ — اذا كان من المستقر عليه قضاء القول بأن الصفة والمصلحة فى دعوى الالغاء تندمجان ، ويصير من له مصلحة فى رفع الدعوى له صفة فيها بحكم اللزوم ، فان المدعى وهو مصرى قبطى أرثوذكسى وله مصلحة فى الاحتفال بالأعياد المسيحية رسميا ، فانه بالتالى تكون له صفة فى اقامة الدعوى .

٣ — أما من الناحية الموضوعية فقد أقامت المحكمة حكمها على أساس من ان ضرورة سير المرافق العامة ، وضرورة مراعاة الاعتبارات التاريخية والاجتماعية ، هى التى أملت تحديد المواسم والأعياد الرسمية على هذا الوجه . وليس فى هذا اخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين ، مادام الأقباط يتمتعون بمباشرة شعائر أعيادهم ، ويتغيب الموظفون منهم عن أعمالهم فى هذه الأعياد . واذا كانت الأمم المشهود لها بتقديس مبادىء الحرية والمساواة تسلك هذا المسلك ، ولا يقال انها أخلت بمبدأ المساواة أو حرية العقيدة ، فانه لا حرج على مصر إن فعلت ذلك . ويصبح القول ، بأن فى موقف مصر اخلالا بالمساواة وانتهاكا لحرية العقيدة ، قولا ظالما ومجافيا للحقيقة .



وفى حكم آخر (١) ذهبت المحكمة الى أن رفض الاذاعة المصرية طلب المدعى تخصيص وقت لاذاعة الصلوات والأحاديث الدينية المسيحية كل صباح ، غير مخالف للدستور ، ولم يصدر عن نزعة دينية ، وبالتالى تكون دعوى المدعى غير قائمة على أساس سليم من القانون .

وقد تناولت المحكمة بداءة ، ما اذا كانت هذه الدعوى مقبولة من الناحية الشكلية أم لا ، حينما تعرضت لما اذا كان القرار المطعون فيه يعد

---

(١) ق . د فى ١٩٥٨/١٠/١٤ ، ق ٢٠٦٧ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١٣ ، مبدأ ١٣٢ ، ص ١٤٤ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الأفراد برئاسة المستشار محمد عفت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين محمد تاج الدين ياسين وأحمد عبد الجواد شحاته .

قرارا اداريا يمكن الطعن فيه أمام المحكمة ، أم انه فاقد لهذا الوصف ، فلا تقبل الدعوى فى شأنه . وفى هذا الصدد قالت المحكمة :

لا جدال فى ان الحكومة باعتبارها قائمة بادارة مرفق الاذاعة ، وهو من المرافق العامة ، تملك بموجب سلطتها العامة على هذا المرفق تقرير ما يذاع وما لا يذاع ، وتصرفاتها التى تفصح بها عن ارادتها فى هذا المجال ازاء المنتفعين بهذا المرفق تكون قرارات ادارية ، اذ تصدر عنها بسلطتها الملزمة ، وتنشىء مركزا قانونيا بالنسبة للمنتفعين ، من حيث انها اما أن تقرر حقها فى اذاعة ما يطلبون اذاعته أو فى حرمانهم منه ، وعلى ذلك اذا هى رفضت طلب المدعى تخصيص وقت لاذاعة الصلوات والأحاديث الدينيه المسيحية كل صباح ، كان قرارها فى ذلك قرارا اداريا نهائيا متوافر الأركان ، ويجوز طلب الغائه .

ثم تعرضت بعد ذلك للدعوى من الناحية الموضوعية فقالت :

ان القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٩ الخاص بتنظيم الاذاعة ، قد نص على أن الاذاعة المصرية هيئة مستقلة . وتنص المادة الثانية منه على ان هذه الهيئة تختص بتنظيم شئون الاذاعة بالاقليم المصرى وادارتها ، متوخية فى أداء وظيفتها سياسة قومية تهدف الى تقوية الروح القومية وتقرير التقاليد الصالحة وتثقيف الشعب والترفيه عنه وتزويده بالأنباء الداخلية والخارجية ، واسماع صوت مصر فى العالم ، مبتعدة عن كل ما يثير الأحقاد والضغائن بين طبقات الشعب وبين طوائفه الدينية المختلفة ، أو ما يثير النفوس ضد نظام الدولة القائم ، والحقوق والحريات التى يكفلها الدستور . كما يجب عليها الابتعاد عن الترويج لسياسة أو حزب معين أو الدخول فى المنازعات الحزبية . ولا يدخل تحت هذا الحظر ما يلقى من بيانات أو يدور من مناقشات عامة فى مجلسى البرلمان .

ويبين من ذلك ان هيئة الاذاعة تترخص فى حدود نص المادة المذكورة ، فى تحديد البرامج والموضوعات التى تذيعها ، مستهدفة فى ذلك اختيار ما يفيد الجمهور ويجتذبه الى الاستماع اليها ، عاملة بقدر الامكان على التوفيق بين رغبات الجمهور وانتفاع سكان البلاد جميعا على اختلاف طوائفهم الدينية وطبقاتهم الاجتماعية من مرفق الاذاعة ، بالقدر الذى تسمح به امكانياتها المالية والفنية ، وذلك كله تحقيقا للمصلحة العامة .

واستطردت المحكمة قائلة : واذا كانت هيئة الاذاعة قد رأت ، حتى الآن ، عدم الاستجابة الى رغبة المدعى بوصفه أحد الأقباط الأرثوذكس ،

أو الى رغبة غيره من الطوائف الدينية الأخرى ، فيما يطلبونه من تضمين برامجها وقتا يخصص لاذاعة صلاة وحديث دينى للطوائف غير الاسلامية كل يوم ، لأنها قدرت بوسائلها وجهازها الفنى عدم ملاءمة تضمين برامجها شيئا من ذلك ، فان قرارها فى ذلك يكون سليما لا مطعن عليه ، لأنه صادر منها فى حدود اختصاصها وسلطتها التقديرية المخولة لها بالقانون فى تقرير ما يذاع وما لا يذاع ٠ أما قول المدعى بأن قرارها المذكور قد انطوى على اخلال بمبدأ حرية العقيدة ومبدأ المساواة ، فانه قول غير صحيح ، بالتطبيق لما استقر عليه الفقه الدستورى ٠ اذ أن مناط حرية العقيدة أن يكون لكل فرد حرية اعتناق الدين الذى يراه حقا دون اكراه ٠ وان يقوم بشعائره دون عائق أو حائل ، سواء أكان ذلك فى مسكنه أو فى دور العبادة ٠ وليس فى امتناع هيئة الاذاعة عما يطالب به المدعى ما يعد تعرضا لأى فرد فى عقيدته الدينية أو عائقا له من مباشرة دينه ٠ أما مناط المساواة فهو أن تسوى الدولة بين جميع المواطنين أمام القانون متى كانت مراكزهم وظروفهم واحدة ، أما اذا اختلفت ظروفهم ومراكزهم فان المعاملة لا تكون واحدة ٠ ومع ذلك فليس فى القانون ما يلزم هيئة الاذاعة باذاعة الصلوات والأحاديث أو الطقوس الدينية حتى يصح القول بأن للأفراد مطالبتها بتضمين برامجها شيئا من ذلك ، اذ الأمر فى اختيار الموضوعات التى تذيعها مرده الى تقديرها لذات الموضوعات التى يطلب منها اذاعتها ٠ فاذا قررت اذاعة تعاليم الأديان ومواعظها وصلواتها وطقوسها فى المناسبات التى تراها ، مراعية فى ذلك فائدة الجمهور وأذواق المستمعين ، مع الابتعاد عن كل ما يبرر الخلافات الدينية أو المنازعات الطائفية ، وفى هذا النطاق تذيع القرآن الكريم للمسلمين وتذيع الصلاة فى الأعياد المسيحية واليهودية ، فانها لا تخل بالمساواة الواجبة بين المواطنين ، لأنها قررت ذلك استنادا الى فائدة الموضوعات المذاعة فى ذاتها للجمهور ٠

وهذا الحكم بدوره طبق القانون تطبيقا سليما ، حينما انتهى الى أن رفض الاذاعة المصرية طلبا باذاعة الصلوات والأحاديث الدينية المسيحية كل صباح ، يعتبر قرارا اداريا نهائيا يمكن الطعن فيه بالالغاء ، ذلك انه اذا كان هذا القرار يرتب آثارا قانونية ، فانه يعد قرارا اداريا يمكن اللجوء فى شأنه الى القضاء لتقرير مدى مشروعيته ٠

أما عن الموضوع ، فان ما ذهبت اليه المحكمة ، من أن هذا القرار لا ينطوى على اخلال بمبدأ حرية العقيدة ، سليم ، لأنه ليس هناك حرج على أحد فى أن يقوم بشعائر دينه ، سواء فى مسكنه أو فى دور العبادة ، دون عائق أو حائل ، وهذا ما تعنيه حرية العقيدة ٠

كذلك فان القول ، بأن فى القرار المطعون فيه اخلالا بمبدأ المساواة أمام القانون ، قول عار عن الصحة ، أولا - لأن هذه المساواة تقتضى التماثل فى ظروف المواطنين ومراكزهم ، وهذا غير متوافر . ثانيا - لأن ما يذاع وما لا يذاع مسألة تقديرية لجهة الادارة ، تقررها فى ضوء الصالح العام ، الذى يملى عليها أن تبتعد عما يبرر الخلافات الدينية أو المنازعات الطائفية . ثالثا - لأن جهة الادارة تذيع الصلاة فى الأعياد المسيحية ، وفى هذا دلالة على أن قرار رفض اذاعة الصلوات والأحاديث الدينية كل صباح ، لا يمثل موقفا ثابتا من الأقباط يصدر عن نزعة دينية ، بل هو محاولة لتجنب كل ما يمزق البلاد ويثير الخلافات بين المواطنين .



وفى صدد مبدأ المساواة أمام القانون ، ذهبت المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها الى ما يلى :

إن ما ينسب الى القرار المطعون فيه ، من انه أخل بمبدأ المساواة ، بمقولة ان الوزارة لم تستول على مدارس حرة كثيرة بسبب ضيق الفناء ، فمردود بأن القرار الوزارى رقم ٥١٢ لسنة ١٩٥٦ اذ أولى الوزارة سلطة الترخيص فى الاعفاء أو عدم الاعفاء من شرط سعة الفناء ، فليس من شك فى أن مناط هذا الاعفاء أو عدمه متروك زمامه لتقديرها ، فى كل حالة على حدة ، بحسب الظروف والأحوال ، بما لا وجه معه لفرض القياس فرضا ، بناء على ادعاء من يدعى ذلك ، ويطالب بالاعفاء ، بحجة التماثل بين حالة فردية وأخرى ، والزعم بأن فى غير ذلك اخلالا بمبدأ المساواة وتمييزا بغير مقتض - مادام التشريع ذاته هو الذى سمح بالترخيص فى الاعفاء أو عدمه فى الحالات الفردية . والترخيص على هذا الأساس منوط بتقدير الادارة كما سبق القول . واذا كان الاعفاء فى مثل هذه الحالات بمثابة منحة من الوزارة لصاحب الشأن ، تقررها بناء على تفويض من التشريع ، فان الوزارة - والحالة هذه - تترخص فى منحها بسلطتها التقديرية ، وليس لصاحب الشأن أن يجبرها على منحه هذا الاعفاء ، مادام المشرع قد ترك الأمر لمطلق تقديرها ، ولا يحدها فى ذلك الا عيب اساءة استعمال السلطة ، وهو غير قائم فى خصوصية هذا النزاع (١) .

---

(١) ع فى ١٩٦٢/٣/٣ ، ق ٧٣١ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٤٣ ، ص ٤٠٥ .
صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الامام الخريبى وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب ومحمد مختار العزبى والدكتور ضياء الدين صالح .

وما انتهت اليه المحكمة سليم فى رأينا ، فليست المساواة مسألة ميكانيكية ، اذا أعفى صاحب مدرسة حرة من شرط سعة الفناء ، تعين أن يعفى أى صاحب مدرسة حرة أخرى من هذا الشرط ، فهذه مسألة تخضع لاعتبارات الزمان والمكان ونوع التعليم · فقد يقتضى الأمر أن يعفى صاحب مدرسة من هذا الشرط فى وقت معين ليس فيه اقبال على فتح مدارس على الرغم من الحاجة اليها ، ولا يعفى فى وقت آخر يتزاحم فيه الناس على فتح مدارس على الرغم من عدم الحاجة اليها · وقد يعفى صاحب مدرسة من هذا الشرط فى مكان معين يحتاج الى مدارس ، ولا يعفى صاحب مدرسة منه فى مكان آخر ليس فى حاجة الى مزيد من المدارس · كما قد يعفى صاحب مدرسة من هذا الشرط لأن مدرسته تقوم بخدمة نوع من التعليم يراد تشجيعه كالتعليم التجارى أو الصناعى أو الزراعى ، ولا يعفى من هذا الشرط لأن مدرسته تقوم بخدمة نوع من التعليم يراد الحد منه كالتعليم الثانوى · اذن فالاعفاء أو عدم الاعفاء من شرط سعة الفناء رهين بتقدير جهة الادارة ، وكل ما يقيد حريتها فى هذا الصدد هو الا تسىء استعمال سلطتها ، فتميز بين افراد تماثلت مراكزهم القانونية ·

وفى حكم آخر تقول المحكمة الادارية العليا (١) :

ان المساواة أمام القانون ليست مسألة حسابية ، وانما المقصود بهذه المساواة هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية · والموظف ليس كمثل الفرد غير الموظف فى مركزه القانونى ، اذ الموظف تربطه بالحكومة علاقة تنظيمية تحكمها قوانين ولوائح لا يخضع لها الفرد غير الموظف · فاذا رتبت بعض هذه القوانين واللوائح على صدور حكم على الموظف فى جريمة ما ، دون تخصيص لبعض الحالات التى ترتكب فيها هذه الجريمة ، اذا رتبت أثرا يمس حقوقه الوظيفية ، فانه ينبغى اعمال النص الذى يرتب هذا الأثر ، اذا حكم على الموظف فى الجريمة المذكورة ، حتى ولو كان ارتكابه إياها فى غير اعمال وظيفته ، وليس فى هذا التطبيق ما يخل بمبدأ المساواة فى العقوبة بين الموظف وبين الفرد غير الموظف · وغنى عن البيان ، ان مفهوم الجريمة على هذا النحو ، هو الذى جرى عليه العمل باطراد عند تطبيق ما نص عليه قانون نظام موظفى

---

(١) ع فى ١٩٧١/٣/٢٨ ، ق ٩٣٢ ،س ٩ ، مجموعة السنة ١٦ ، بند ٢٨ ، ص ١٨٩ ·

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار محمد مختار العزبى نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين الدكتور أحمد ثابت عويضه وسليمان جاد ومحمد فهمى طاهر وأبو بكر محمد عطيه ·

الدولة الصادر بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ومن بعده قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ من انتهاء خدمة الموظف اذا حكم عليه فى جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف ، فلم يقتصر التطبيق على الحالات التى يرتكب فيها الموظف الجناية أو الجريمة المخلة بالشرف فى اعمال وظيفته ، وانما تعداها الى الحالات التى يرتكبها فيها فى غير أعمال وظيفته ، ومن ثم فانه فضلا عما تقدم ، فلا شذوذ فى أن يكون هذا المفهوم هو الواجب التطبيق بالنسبة الى نص المادة ٥٦ من المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ الخاص بالمعاشات المدنية التى تنص على أن « كل موظف أو مستخدم أو صاحب معاش صدر عليه حكم فى جريمة غدر أو اختلاس أموال حكومية أو رشوة أو تزوير فى أوراق رسمية تسقط حقوقه فى المعاش أو المكافأة ولو بعد قيد المعاش أو تسوية المكافأة .. » . فهذه المادة جاءت بعبارات عامة مطلقة لم تفرق فى خصوص الجرائم التى يترتب على صدور حكم فى احداها على الموظف أو المستخدم أو صاحب المعاش سقوط حقه فى المعاش أو المكافأة بين الحالات التى يرتكب فيها هذه الجرائم فى أعمال وظيفته وبين الحالات التى يكون ارتكابه اياها منبت الصلة بأعمال هذه الوظيفة . ولو قصد المشرع اجراء مثل هذه التفرقة لما أعوزه الافصاح عن قصده . فالقول مع صراحة النص وعمومه بقصر تطبيق الحكم الذى تضمنته المادة المذكورة على الحالات التى يرتكب فيها الموظف أو المستخدم أو صاحب المعاش الجرائم المذكورة فى اعمال وظيفته ، تخصيص للنص بغير مخصص .

فالمساواة أمام القانون - فى منطق هذا الحكم - تعنى عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة باعتبار أن مراكزهم القانونية متماثلة . فاذا فرقت الادارة بين موظف وموظف كان هناك اخلال بمبدأ المساواة ، لكن التمييز بين الموظف وغير الموظف لا يعنى الاخلال بالمساواة ، لأنهما ليسا من طائفة واحدة تماثلت مراكزها بحيث ينبغى التسوية بين أفرادها أمام القانون .

المبحث الثانى

المساواة أمام الوظائف العامة (١)

حاولت محكمة القضاء الادارى فى هذه المرحلة من قضائها العدول عن المبدأ الذى اعتنقته قبل ذلك ، والقاضى بأن ترك المرأة وتعيين الرجل الذى يليها فى الترتيب لا ينطوى فى حد ذاته على الاخلال بمبدأ المساواة أمام الوظائف العامة . لكن المحكمة الادارية العليا أصرت على تبنى الاتجاه السابق لمحكمة القضاء الادارى .

ففى قضية تخلص وقائعها ، فى أن احدى المدعيات أقامت دعوى أمام محكمة القضاء الادارى (٢) ، قالت فيها انها حصلت على بكالوريوس العلوم والتحقت بوظيفة طالبة أبحاث بالمركز القومى ، ولما أعلن ديوان الموظفين عن المسابقة رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٧ لشغل وظيفة كيمائيين لوزارة الصناعة وغيرها من الوزارات والمصالح ، تقدمت للامتحان ، ونجحت فى المسابقة ، وكان ترتيبها الرابعة والعشرين من مائة وأربعين . وقد وصلها كتاب رسمى من ديوان الموظفين يفيد ترشيحها للعمل فى وزارة الصحة . ولما تقدمت بهذا الخطاب للادارة العامة بالوزارة المذكورة ، أحالتها هذه الادارة الى مصلحة المعامل ، ثم وصلها من مصلحة المعامل خطاب تخبرها فيه بترشيحها لشغل وظيفة كيمائى بالمصلحة ، وتطلب اليها الحضور الى المصلحة ومعها مسوغات التعيين . وقد استكملت المدعية هذه المسوغات ونجحت فى الكشف الطبى ، وحين تعلق أملها بالتعيين فى الوظيفة المذكورة فوجئت بوقف هذا التعيين ، بحجة ان المتقدمين لشغل الوظائف ليست لهم خبرة بتحليل المياه . ولما تقدمت بشهادة تثبت خبرتها فى هذا المجال ، وافق ديوان الموظفين على ترشيحها وأخطرها بذلك . وبناء على ذلك أتمت للمرة الثانية مسوغات ترشيحها ، وأعيد عليها الكشف الطبى الذى نجحت فيه ، وأعد فعلا قرار تعيينها ، ولكنها فوجئت مرة أخرى بأنه قد عدل عن تعيينها ، لأنها آنسة وان المطلوب أن يشغل هذه الوظيفة رجل . وقد رشح ديوان الموظفين التالين لها فى ترتيب النجاح لشغل وظائف بالوزارات والمصالح الأخرى ، اعتمادا على انها فى طريق التعيين بوزارة الصحة . وانتهت الى القول بأن امتناع وزارة الصحة عن تعيينها مخالف للقانون ، ومنطو على اساءة استعمال السلطة . وطلبت الغاء القرار السلبى بامتناع وزارة الصحة عن تعيينها فى هذه الوظيفة .

---

(١) راجع فى تحديد ماهية هذه المساواة : الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٠٣ .

(٢) ق . د فى ١٩٦٠/٦/٢٩ ، ق ٤٠٣٧ ، س ١٣ .

ونظرا لأن المدعية ، أثناء تحضير الدعوى ، عينت بمصلحة التمغة والموازين ، فقد طلبت الحكم باعتبار الخصومة منتهية ، والزام الحكومة المصروفات . وبجلسة ١٩٦٠/٦/٢٩ حكمت المحكمة باعتبار الخصومة منتهية وألزمت الحكومة مصاريف الدعوى ومبلغ خمسمائة قرش مقابل أتعاب محامى المدعية .

طعنت ادارة قضايا الحكومة فى الحكم المذكور ، طالبة قبول الطعن شكلا ، وفى الموضوع بالغاء الحكم المطعون فيه ورفض دعوى المطعون ضدها ، والزامها المصروفات والأتعاب .

وكان هذا الطعن مناسبة لأن تبدى المحكمة الادارية العليا رأيها فى مدى أحقية المدعية فيما تطالب به ، وبمعنى آخر أن تبدى رأيها فى مبدأ المساواة بين المرأة والرجل أمام الوظيفة العامة . وقد انتهت المحكمة فى هذا الصدد الى انه (١) :

لا وجه للقول بأن مجرد ترك المدعية وتعيين من يليها فى ترتيب النجاح فى المسابقة ينطوى فى ذاته على اساءة استعمال السلطة ، باعتبار ان التفوق يؤهلها لزاما للتعيين بحسب القواعد التنظيمية العامة ، لا وجه لذلك ، لأن درجة الكفاية هى احدى النواحى التى تقدرها الادارة عند التعيين ، ولكنها لا تستغرق كل ما تتطلبه فيمن يصلح للوظيفة العامة من شروط وأوضاع ، فالى جانب هذه الناحية تستلزم الادارة نواحى أخرى ، كالحالة الاجتماعية والجنس وظروف البيئة وأحكام العرف .

هذا والحكم الدستورى المجرد الذى يقضى بالمساواة فى الحقوق العامة شىء ، وتقرير المشرع أو سلطة التعيين لصلاحية المرأة للاضطلاع بمهام بعض الوظائف العامة شىء آخر ، اذ لعوامل البيئة وأحكام التقاليد وطبيعة الوظيفة ومسئولياتها شأن كبير فى توجيه المشرع أو السلطة الادارية الوجهة التى يراها كلاهما محققة للمصلحة العامة ، ومتفقة مع حسن انتظام المرفق العام ، وليس فيما تترخص فيه الجهة الادارية فى هذا الصدد فى ضوء هذه

---

(١) ع فى ١٩٦٣/٣/٢١ ، ق ٢٥٣٦ ، س ٦ ، مجموعة السنة الثامنة ، بند ٩٠ ، ص ٩٧٨ .

صدر هذا الحكم من الدائرة المشكلة برئاسة المستشار عبد العزيز البيلاوى نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين الدكتور محمود سعد الدين الشريف وعبد الفتاح نصار وعزت عبد المحسن وأبو الوفا زهدى .

الاعتبارات ، اخلال بمبدأ المساواة المقرر دستوريا ، ولا غمط لكفاية المرأة أو حقارة شأنها ، لأن تقدير الاستحسان أو الأفضلية وما الى ذلك من الوجوه الباعثة على ترخص الادارة فى هـذه الملاءمة واتجاهها الى تقليـد بعض الوظائف لأحد الجنسين دون الآخر بحسب ظروف الحال وملابساته ، هو من الأمور الداخلة فى سلطتها التقديرية التى لا معقب لهذه المحكمة عليها ، مادام هذا التقدير بريئا من الانحراف فى استعمال السلطة مما لم تقـدم المدعية عليه دليلا .

وعلى الرغم من وجود حكم فى المـادة السادسة من اعلان حقـــوق الانسان الفرنسى ، يقضى بمساواة المواطنين فى تولى الوظائف العـــامة ، ونص فى ديباجة الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٩٤٦ يصرح بأن « يكفل القانون للمرأة فى جميع الميادين حقوقا مساوية لحقوق الرجل »،على الرغم من هذه النصوص الدستورية المحكمة الواضحة ، لم ينازع أحد من فقهـاء القانون العام فى ان لسلطة التعيين ، من باب تنظيم المرافق العامة ، تقرير الشروط والأوضاع التى يجرى على سننها التعيين فى بعض الوظائف العامة لطبيعة خاصة فيها ، وان تقصر من ثم توليها على الرجال بشرط ألا يشوب تصرفها انحراف فى استعمال السلطة .

واذ استبان من ملابسات الطعن ان وظيفة الكيمائى بمصلحة المعامل ومراكزها خارج القاهرة متناثرة فى الغالب فى الريف القصى من صعيد مصر ، وان طبيعة هذه الوظيفة تتطلب كثرة الانتقال الى مواقع عمليات ميـــاه الشرب ، لاجراء التحاليل اللازمة ، أو أخذ العينات لهذا الغرض ، وان هذه المواقع تقع فى جهات نائية وبعيدة عن طرق المواصلات السهلة ، مما يضطر القائم على هذه الوظيفة الى استخدام الدواب فى مسالك وعرة ، أو الى السير مسافات طويلة على الأقدام ، أو يلجئه الى مرافقة سائق الموتوسيكل بمفرده ، فان هذه المشقة البالغة والاستهداف للمخاطر المخوفة والمسالك غير المأمونة اذا فرضا على المرأة ، لكان فيها ما يتعارض مع الظروف الملائمة الواجب توفيرها للمرأة ، حين تسند اليها وظيفة من الوظائف العـامة . وعلى ذلك فلا تثريب على الجهة الادارية لو جنبت المرأة مسالك لا تحمـد مغبتها ، وحبست عنها وظائف ينبغى قصرها على الرجال ، باعتبارهم أقدر على احتمال اعبائها واقدر على معاناة مشقتها . فاذا أضيف الى ما تقدم،ان الجهة الادارية لم تأل جهدا فى فتح باب التوظف أمام المدعية ، بتعيينها بعد ذلك فى وظيفة مماثلة لا تحوط بها تلك المشاق ، فان ما انتهى اليه الحكم المطعون فيه - رغم وضوح صحة تصرف الادارة وسلامته من عيب الانحراف بالسلطة - بعد القضاء بانتهاء الخصومة ، من الزام الحكومة بالمصروفات ومقابل اتعاب المحاماه ، هو قضاء متعارض مع الأصل الذى يقضى بتحميل

الخصم الذى خسر الدعوى بمصروفاتها ، وخاسر الدعوى هو من رفعها أو رفعها بغير حق ٠

وانتهت المحكمة الى الغاء الحكم ، فيما قضى به من الزام الحكومة بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماه ، والزام المدعية بالمصروفات ، وتأييده فى شقه الخاص بانتهاء الخصومة ٠

وهناك ملاحظتان يمكن ابداؤهما على الحكمين سالفى الذكر هما :

١ — يفهم من حكم محكمة القضاء الادارى — غير المنشور — ضمنا ، ان المحكمة تبنت المساواة بين المراة والرجل أمام الوظيفة العامة ، ورات ان قرار الادارة السلبى بعدم تعيين المدعية فى وظيفة كيمائى بمصلحة المعامل بوزارة الصحة قرار غير مشروع ٠ وبالبناء على ذلك قضت بتحميل جهة الادارة مصروفات الدعوى ومقابل أتعاب المحاماة ٠

لكن المحكمة الادارية العليا اتجهت اتجاها عكسيا ، ورات انه ليس ثمة مخالفة للقانون أو اساءة لاستعمال السلطة ، ان تقصر الادارة تولى بعض الوظائف العامة على الرجال ، لأن التفوق العلمى للمراة لا يؤهلها لزاما للتعيين ، لأن درجة الكفاية هى احدى النواحى التى تقدرها الادارة عند التعيين ، ولكنها لا تستغرق كل ما تتطلبه فيمن يصلح للوظيفة العامة من شروط واوضاع ٠ فالى جانب هذه الناحية تستلزم الادارة نواحى أخرى ، كالحالة الاجتماعية والجنس وظروف البيئة واحكام العرف ٠

٢ — يلاحظ أن حكم المحكمة الادارية العليا ، تبنى ما استقرت عليه احكام محكمة القضاء الادارى قبلا ، فى هذا الموضوع ، والتى انتهت الى أن المساواة بين المراة والرجل لا توجب تعيينها فى كافة الوظائف (١) ٠



ولقد كان حكم محكمة القضاء الادارى سالف الذكر ، يمثل بداية لتحول هذه المحكمة عن موقفها السابق ، الذى يقضى بأن المساواة بين المراة والرجل لا تستلزم تعيينها فى كافة الوظائف ٠ واكد موقفها الجديد هذا حكم آخر ، صدر فى دعوى مماثلة (٢) ، تخطت فيها وزارة الصحة المدعية فى التعيين فى وظيفة كيمائى بمصلحة المعامل ٠

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٠٥ وما بعدها ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٦٠/١٢/٢٨ ، ق ٣٩٥ ، س ١٤ ٠

ففى هذه الدعوى ، قضت المحكمة بعدم قبول طلب المدعية الغاء القرار المطعون فيه شكلا ، لرفع الدعوى به بعد انقضاء الميعاد المقرر قانونا ، والزام المدعية مصاريف هذا الطلب . وبالزام الوزارة المدعى عليها بأن تدفع للمدعية مبلغ قرش واحد على سبيل التعويض المؤقت ، والزامها مصاريف الدعوى ومبلغ خمسمائة قرش مقابل أتعاب محامى المدعية .

وأقامت المحكمة قضاءها فى التعويض ، على أن شروط المسابقة قد خلت من شرط عدم صلاحية الاناث لتولى الوظيفة المعلن عن امتحان المسابقة من أجلها . كما ان المدعية نجحت وقدمت مسوغات تعيينها . كما توجهت للقومسيون الطبى فى الميعاد الذى حددته الوزارة ، وأصبحت بعد استيفاء كل ذلك صالحة للتعيين بغير عائق ، فما كان للوزارة أن تتخطاها . وعلى ذلك ، تكون الوزارة وقد تخطتها فى التعيين،قد ارتكبت فى حق المدعية خطأ يستلزم مسئوليتها عن تعويض الضرر الذى عاد بغير شك على المدعية ، بسبب عدم تعيينها فى الوظيفة التى اجتازت الامتحان الخاص بها .

ولما طعن فى هذا الحكم أمام المحكمة الادارية العليا (١) انتهت ولنفس الأسباب التى قام عليها حكمها السابق ، الى قبول الطعن شكلا ، وفى موضوعه بالغاء الحكم المطعون فيه ، فيما قضى به من الزام وزارة الصحة بأن تدفع للمدعية مبلغ قرش صاغ واحد على سبيل التعويض ، ورفض هذا الطلب . والزمت المدعية المصروفات ، وتأييد الحكم فيما عدا ذلك .

تعليق على موقف المحكمتين :

نلاحظ أن هناك خلافا بين موقف محكمة القضاء الادارى وموقف المحكمة الادارية العليا على النحو سالف الذكر . فموقف محكمة القضاء الادارى موقف متحرر ، فى حين كان موقف المحكمة الادارية العليا موقفا محافظا .

لقد ارادت محكمة القضاء الادارى أن تتحرر مما سبق أن استقرت عليه احكامها ، ولعل الرغبة فى هذا التحرر ترجع الى سببين هما :

---

(١) ع فى ١٩٦٥/٢/٢٨ ، ق ٨٩٨ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٨٠ ، ص ٨١٤ .
صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الدكتور محمود سعد الدين الشريف نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين الدكتور أحمد موسى وعلى محسن مصطفى وحسنين رفعت حسنين ومحمد طاهر عبد الحميد .

أولا ـ التطور الذى طرأ على المجتمع المصرى منذ صدور الأحكام السابقة للمحكمة فى عامى ١٩٥٢ و ١٩٥٣ ، وحتى صدور الحكمين سالفى الذكر ، والتوسع فى الحقوق التى منحت للمرأة ، وتحسن وضعها التعليمى والاجتماعى ، وحاجة الدولة لمشاركة المرأة الرجل فى كافة ميادين العمل ٠

ثانيا ـ ان المدقق فى الأحكام التى صدرت من محكمة القضاء الادارى عامى ١٩٥٢ و ١٩٥٣ ، يجد أنها متعلقة بحالة آنسة أرادت أن تتساوى مع الرجل فى مجال العمل إما فى مجلس الدولة أو النيابة العامة أو ادارة قضايا الحكومة ، وهى وظائف كان من الصعب من وجهة النظر الاجتماعية وقتذاك قبول فتيات فيها ، فجاءت هـذه الأحكام وراعت هذه الظروف الاجتماعية ورفضت دعاوى المدعية ٠ لكن الأمر اختلف فى الحالات التى عالجتها محكمة القضاء الادارى عام ١٩٦٠ ـ ذلك ان الأمر كان يتعلق بوظيفة عادية فى مصلحة من مصالح وزارة الصحة ، ولم يكن هناك رفض من الناحية الاجتماعية لقبول فكرة المساواة بين المرأة والرجل فى شغلها ٠

واذا كان موقف محكمة القضاء الادارى باعثه فى رأينا الاعتبارات سالفة الذكر ، فان المحكمة الادارية العليا ضربت بهذه الاعتبارات عرض الحائط ، ورفضت المساواة بين المرأة والرجل حتى فى وظائف عادية ، بدعوى الاشفاق على المرأة من الصعوبات التى ستواجهها عند ممارستها لهـذه الوظيفة ، متبنية موقف محكمة القضاء الادارى السابق ، على الرغم من اختلاف ظروف المجتمع فى بداية الخمسينيات عنـه فى منتصـف الستينيات ، وبالرغم من اختلاف نوعية الوظائف التى أرادت المرأة شغلها فى الحالتين ٠

ان الموقف التحررى الذى وقفته محكمة القضـاء الادارى ، والموقف المحافظ الذى وقفته المحكمة الادارية العليا ، سوف نقابله فى كثير من الدعاوى التى طرحت على المحكمتين فى المرحلة التى يعالجهـا هـذا الجـزء من الكتـاب ٠

المبحث الثالث

المساواة أمام التكاليف العامة (١)

تعرضت محكمة القضاء فى حكم لها لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة (٢) فقالت :

من المتفق عليه فقها وقضاء ان المساواة أمام التكاليف العامة باعتبارها من المبادىء الدستورية العامة ، لا توجد الا عندما تتماثل ظروف المكلفين ومراكزهم القانونية ، فاذا ما اختلفت هذه الظروف وتباينت المراكز القانونية ، فان الحال يقتضى عندئذ أن يقع العبء على من حتمت الظروف تحميله به ، دون أن يكون فى ذلك أى اخلال أو مساس بمبدأ المساواة فى الأعباء والتكاليف . فاذا كان الثابت ان ضرورة استكمال عملية الصرف على الوجه الفنى الصحيح ، اقتضت أن يتوسط المصرف مجموعتى المصارف الحقلية ، وان هذا لا يتأتى الا بمروره بأرض المدعى ، فان هذه الضرورة تكون قد خصت أرض المدعى بصفة لا يشاركها فيها اراضى باقى الملاك كبيرهم وصغيرهم ، ومن ثم فان تخطيط المصرف فى أرض المدعى لا ينطوى على الاخلال بالمساواة بينه وبين باقى المنتفعين .

فالصفة التى ميزت أرض المدعى عن غيرها من الأراضى المجاورة ، هى التى رشحتها لأن يمر المصرف بها . وبالتالى فان الادارة عندما قررت شق المصرف فى أرض المدعى مراعاة للأصول والاعتبارات الفنية ، لم تخل بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة ، لتباين المركز القانونى للمدعى عن المراكز القانونية لباقى الملاك .



وتناولت محكمة القضاء الادارى صورة أخرى من صور المساواة أمام التكاليف العامة ، حينما تعرضت لمبدأ المساواة أمام الضرائب (٣) .

---

(١) راجع فى تفصيل هذا المبدأ : الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢١٢ وما بعدها .

(٢) ق . د فى ١٩٦٠/١٢/٢٠ ، ق ٣٥٥ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٥٢ ، ص ٦٨ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته .

(٣) راجع فى تفصيل هذا المبدأ : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢١٥ .

ففى دعـوى طلب فيهـا المـدعى الحـكم بالغـاء القـرار برفض اعفـائه من الرسـوم المبينـة بعريضـة الدعـوى ، والزام وزارة المـالية برد مبلغ ٤٤٣٨٥ر٤٩٠ جنيها مع الفوائد من يوم رفع الدعوى والمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة ٠ قال المدعى انه يملك مجموعة مصانع للغـزل والنسيج بباكوس بالاسكندرية ، ساهمت ولاتزال فى تموين البلاد بما تحتاجه من مختلف أنواع الغزل والمنسوجات ٠ وقد تبين له أن هناك شركات أخرى تقوم بنشاط من نوع مشابه ، اختصها المدعى عليهم بالاعفاء من الرسـوم الجمركية ٠ ولمـا تقدم يطلب مثل هذا الاعفاء ، ابت عليه الحكومة ذلك ٠ ولمـا كان قرار عدم الاعفاء مخالفا للقانون مشوبا بسوء استعمال السلطة ، اذ المصريون جميعا متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والتكاليف العامة ، وان التخصيص الظاهر فى الاعفاء يعتبر تدخلا من جانب الحكومة فى النشاط التجارى ، يخل بحرية التجارة والمنافسة القائمة بين الشركات بوضع بعضها فى مركز ممتاز دون البعض الآخر فى الانتـاج ٠ ولمـا كان المدعى بصفته قد دفع رسـوما على الآلات والخامات الخاصـة بصناعات شركاته بلغ مجموعها ٤٤٣٨٥ر٤٩٠ جنيها فى المدة من ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٠ ؛ تاريخ اعفاء الشركات المماثلة الى ١٥ مايو ١٩٥١ ، فيحق له ، والحالة هـذه ، المطالبة برد ما دفعه من رسوم جمركية حسبما ورد فى عريضـة الدعـوى ٠

انتهت المحكمة فى هذه الدعوى(١) ، الى الزام الحكومة بأن تدفع للشركة المدعية تعويضا مساويا لمـا دفعته من رسـوم جمركية على الآلات وقطـع الغيار ، فيما عدا رسم قيمى قدره ١٪ ، وما دفعته من رسوم جمركية على المواد الأولية ، وذلك فى المدة من تاريخ تقديم طلبها الأول بالاعفاء فى ١٤ من أغسطس سنة ١٩٥٠ ، الى تاريخ العمل بالمرسوم الصادر بتعميم الاعفاء المنشور بالجريدة الرسمية فى ١٦ من مايو سنة ١٩٥١ ٠

وقد أقامت المحكمة قضاءها ، على أن الاعفاء قد يكون جوازيا ، وفى هذه الحالة يترك القانون الخاص به لبعض السلطات الادارية حق تقريره أو عدم تقريره ٠ فالسلطة تكون فى هذه الحالة تقديرية لجهة الادارة ٠ فلها أن تستعملها ان هى شاءت ذلك ، ولها أن تعرض عنها كلية ان تراءى لهـا ذلك ، فلا تثريب عليها فى الوجهين من أحـد ، وانمـا هى اذا استعملت الرخصة التى أمدها الشارع بها ، فانها لا تتلقاها مطبقة من غـير قيـد ، خالصة من غير شرط ، بل يتعين لزاما عليها وقد همت بمباشرتها أن ترعى الأصول وتتقى المبادىء وتخشى حرمة الأوضاع ٠ وان سلطة مجلس الوزراء

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٦/٦/٢٤ ، ق. ٢٨٩٨ ، س ٧ ٠

فى منح الاعفاء الضرائبى هى سلطة تقديرية متروك أمرها اليه من حيث المواءمة وحدها ، والتعقيب على تلك المواءمة يخرج عن اختصاص هـذه المحكمة ، وانما اذ يقرر مجلس الوزراء مباشرة هذه الرخصة التى تلقاها من الشارع ثم يهم بممارستها فيفتح باب المنح فيها ، فانه لا يملك أصالة أن يجعل من المنح أو المنع أداة للتفريق بين المكلفين والتمييز بين من يمنحون الاعفاء ومن يمنعون منه ، مادامت الظروف متشابهة والشروط متجانسة ، وحجة منح الاعفاء قائمة عند من يمنعهم من الاعفاء مثلما هى قائمة عند من يمنحهم اياه . وبعبارة أخرى فمادام مجلس الوزراء قد قرر منح الاعفاء ، فانه لا يملك أن يقدمه وفق هواه تارة لمن يشاء وتارة أخرى يحبسه عمن يشاء الا فى حدود ما رسمه القانون ، وفى ظل من رقابة القضاء ، ذلك ان الأمر فى هذه المرحلة قد خرج من حلقة المواءمة الادارية الى ساحة التمييز المجحف والتفريق المعيب ، وللقضاء أن يرد جهة الادارة عندئذ الى الجادة . وان مجلس الوزراء قد استلهم التفويض التشريعى الوارد بالفقرة السابعة من المـادة التاسعة من اللائحة الجمركية الصادرة فى ١٨٨٤/٤/٢ الذى لا يملك الشارع نفسه أن يتخلى عنه مجردا من قيوده الدستورية الأصلية ، وهـو تفويض لا يصح مباشرته الا داخل اطار من قيود وشروط تحتم على جهة الادارة أن تحرص على تحقيق الغرض الذى أوجب عليها الشارع أن تستهدفه من الاعفاء ، وهو مراعاة المصلحة العامة ، مما يستلزم أن يؤسس الاعفاء الجمركى على أسباب تبرره ، وان تكون تلك الاسباب مستمدة من الاعتبارات العامة والعوامل الاقتصادية القومية ، وأن يتمتع بالاعفاء كل شخص طبيعى أو اعتبارى تتوفر له هذه الاسباب . ومتى أصـدر مجلس الوزراء قرارا باعفاء شخص من الرسوم الجمركية ، لزم أن يكون قراره مستندا الى أسباب تسوغ الاعفـاء فى الحـدود المتقدمة ، وأن يعم هـذا الاعفاء فيشمل كل من يستحقه للأسباب نفسها .

وقد حرصت المحكمة على تسجيل مقومات كل قرار صدر باعفـاء فردى ، لتتكشف الحـالة الواقعية والقانونية التى عرضـت على مجلس الوزراء ، فأوحت اليه أن يتدخل وأن يتخذ قرارا بالاعفـاء ، فاذا بتلك الحـالة الواقعية تشخص فى أن صناعات أساسية قومية كصناعة الأسمدة والمخصبات وصناعة الغزل والنسيج كانت فى أشـد الحـاجة الى التشجيع والتمكين لها من الوقوف على قدميها والتوسع فى أعمالها ، وان الغرض الذى رمت اليه الادارة هو حماية تلك الصناعات الأساسية من المنافسة الأجنبية ، وان الهدف ليس الا تخفيف أعبـاء الصناعات مما كانت تئن منه .. وان الاستجابة الى طلبات الاعفاء من شركة بعد أخرى كان استنادا الى الأسوة والنصفة ، وان ذلك كان تطبيقا لمبدأ المساواة فى معاملة الشركات والمؤسسات

المصرية من ناحية الاعفاء من الرسوم الجمركية ٠ واذا كان الاعفاء منصبا على صناعات ، فقد كانت الشركات والمؤسسات التى تتمتع به تعمل اما فى صناعة جديدة وحيدة فى مصر كشركة الأسمدة والصناعات الكيماوية ، واما شركات تعمل فى صناعة جديرة بالتشجيع كشركات الغزل والنسيج بالمحلة الكبرى وكفر الدوار والبيضا والغـزل الأهلية والحـرير الصناعى ومصنع القرش ، وان قضاء هذه المحكمة قد استقر على انه اذا كان لا يجوز لها أن تتصدى لتقدير ملاءمة اصدار القرار الادارى أو عدم ملاءمته ، لأن ذلك مما تستقل به الادارة وحدها فى حرية مطلقة مع مراعاة الظروف ووزن الملابسات المحيطة بها ، الا أن لها الحق فى بحث الوقائع التى بنى عليهـا القرار الادارى ، بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون ٠ وحق المحكمة فى ذلك لا يقف عند حد التحقق من صـحة الوقائع المـادية التى أسس عليها القرار ، بل يمتد الى تقدير هذه الوقائع اذا ارتبطت بالقانون باعتبارها من العناصر التى يقوم عليها القرار ، وللمحكمة فى حدود رقابتها للقرار أن تقدر تلك العناصر التقدير الصحيح لتنزل حكم القانون على مقتضاه ٠ ومن المسلم به أن الجهة الادارية تترخص فى تقدير مناسبة اصدار قراراتها ومراعاة ظروفها وملابساتها المحيطة بها ، طالمـا كان الباعث عليها استهداف الصالح العام ، ولم يشبها عيب سوء استعمال السلطة أو مخالفـة القـانون ٠

وقـد بان للمحكمة من استقراء تلك المبررات القومية الكبرى التى شيد عليها مجلس الوزراء الاعفاء من الرسوم الجمركية خلال شهرى يوليه وأغسطس سنة ١٩٥٠ انها جميعا تستهدف رعاية الاقتصاد الوطنى ، وان مجلس الوزراء عندما أعمل السلطة المخولة له فى منح ذلك الاعفـــاء انما باشرها فى ظل سهره على المصلحة العامة ، فجاءت صحيحة تلك القرارات فيما انطوت عليه ٠ ولكن مجلس الوزراء لا يملك فى ذات الوقت أن يجعل من المنح أو المنع فى هذا النطاق أداة للتفرقة بين المكلفين ، ومعولا للتمييز بين من يمنحون الاعفاء من جهة ومن يمنعون عنه أو يحرمون منه من جهة أخرى ، مادامت الظروف متشابهة والأسباب قائمة لدى الفريقين ، والا خرج الأمر من دائرة المواءمة وحلقة الملاءمة ليدخل من باب التمييز المجحف الذى يخل ـ ولا شك ـ بمبدأ المساواة وميزان النصفة ٠٠٠ وانه اذا ميزت الادارة بين طائفتين من الناس تتقدمان للحصول على مطلب معين ، فأجابت مطلب طائفة ورفضت مطلب الأخرى على الرغم من اتحاد ظروفهم ، ففى ذلك احتمال عيب المحاباه ٠ ويكون القرار الصادر برفض الطلب مخالفـا لروح القانون مشوبا بالانحراف ٠ والذى لاشك فيـه هو ان التماثل اللازم

توافره لإعمال مبدأ المساواة كان قائما فى الفترة التى أعملت الادارة أثناءها سلاحها ذا الحدين ، ونعنى به المنح والمنع . فالشركة المدعية من الشركات العـــاملة فى صناعة الغزل والنسيج بمصر وهى صناعة أساسية جـــديرة بالتشجيع ، واذا كانت الحكومة تخشى أن تقف الرسوم الجمركية عقبة فى سبيل انشاء الصناعات ، أو فى سبيل توسعها المنشود ، فان خشيتها يجب أن تكون قائمة بالنسبة لكل المؤسسات الصناعية المتماثلة .. والثابت للمحكمة ان الأسباب التى استندت اليها الحكومة فى تقرير الاعفاء الذى ظفرت به بعض الشركات هى ذات الاسباب التى ضمنتها وزارة المالية مذكراتها الى مجلس الوزراء ، وهى تطــابق ظروف الشركات غير المعفــاه وفى مقدمتها الشركة المدعية .

وليس أقطع فى الدلالة على قيام هذا التماثل والتشابه ، من ان وزارة المــالية ، وقد استبانت خطأها فى الاخلال بمبدأ المساواة بين تلك الشركات ، اقرت بأنها كانت تجــرى تمايزا غير حميد ، فسعت الى نقض ما تم على يديها ، لتـــدرأ بعض الشر الذى وقـــع منها ، واستصدرت مرسوما فى ١٩٥١/٥/١٤ يلغى الاعفاءات المنفردة التى تمت واستطالت عشرة شهور ، ويعمم مبدأ الاعفاء على جميع المؤسسات المتماثلة .

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور ، طالبــا الغاء الحكم المطعون فيه ورفض الدعوى والزام الشركة المدعية المصروفات . وأجابته المحــكمة الادارية الى طلبــه (١) مستندة فى ذلك الى أن مجلس الوزراء استند فى اصدار قرارات الاعفاء الفردية الى الحق الذى خــوله بمقتضى الفقرة السابعة من المــادة التاسعة من اللائحة الجمركية الصادرة فى ٢ من أبريل سنة ١٨٨٤ التى جرى نصها بما يأتى « تعفى من اجراءات التحقيق ورســوم الصــادر والوارد الأشياء الآتى بيانها : (أولا) ... (ثانيا) ... وتعفى أيضا من رسوم الصادر والوارد ، ولكن يجرى عليها الكشف والتحقيق فقط ... (سابعا) البضائع الخاصة بمصالح الحكومة وأفراد الناس الذين لهــم الحــق بالمسموحات بموجب أوامر خصوصية أو اتفاقات » . كما استند فى اصــدار مرســومى ١٤ من مايو سنة ١٩٥١ الى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ بتعديل التعريفة الجمركية الذى تنص المــادة الرابعة منه على انه «فى أحوال الضرورة المستعجلة يجوز بصفة مؤقتة بمقتضى

---

(١) ع فى ١٩٥٩/٥/٩ ، ق ١٧٨٢ ، س ٢ ، مجموعة السنة ٤ ، بند ١٠٦ ، ص ١٢٠٧ .

صـــدر هـــذا الحــكم برياسة المستشار السيد على السيد رئيس مجلس الدولـــة وعضـــوية المستشارين الســـيد الديوانى والامـــام الخريبى وعلى بغـــدادى ومصطفى كامل اسماعيل .

مراسيم لها قوة القانون : (أ) تخفيض الرسوم أو الغاؤها بصفة عامة على المواد الغذائية الضرورية والحاجيات العادية من أصناف الملابس وكذا على المواد الأولية الضرورية للصناعات المحلية . (ب) .. (ج) .. » .

وقرارات الاعفاء التى أصدرها مجلس الوزراء فى ٢٣ و ٣٠ من يوليه و ٦ و ١٣ من أغسطس سنة ١٩٥٠ ، انما أصدرها بالسلطة المخول اياها بمقتضى الفقرة السابعة سالفة الذكر . والمقصود بأفراد الناس هم جميع الأشخاص الذين لهم الشخصية القانونية ، سواء أكانوا أشخاصا طبيعيين أم أشخاصا اعتباريين ، كالشركات والجمعيات وغيرها . وغنى عن القول ان قصر هذه السلطة على اصدار قرارات لصالح الأشخاص الطبيعيين دون غيرهم هو تخصيص بغير مخصص ، وتمييز دون مقتض ، يتنافى بداهة مع الحكمة التى قام عليها النص ، وهى حكمة تستلزم المساواة فى المعاملة بين الأشخاص جميعا الطبيعيين وغيرهم ، مادامت قد قامت بهم علة الاعفاء التى من أجلها شرعت هذه السلطة ، كما ان تلك القرارات انما يصدرها المجلس بسلطته التقديرية حسبما يراه متفقا مع الصالح العام ، فلا يحدها الا عيب اساءة استعمال السلطة ان وجد وقام الدليل عليه ، فاذا برئت من هذا العيب فلا معقب للقضاء على تلك القرارات ، وليس له أن يتدخل فى وزن أسباب تلك الملاءمة ، والا جاوز القضاء حدود رقابته القانونية .

ورأت المحكمة ان القانون اذ أولى جهة الادارة سلطة الترخيص فى الاعفاء أو عدم الاعفاء فى حالات فردية ، فليس من شك فى أن مناط الاعفاء أو عدمه متروك زمامه لتقديرها فى كل حالة على حدتها بحسب الظروف والاحوال ، بما لا وجه معه لفرض القياس فرضا بناء على ادعاء من يدعى ذلك ويطالب بالاعفاء بحجة التماثل بين حالة فردية وأخرى ، والزعم بأن فى غير ذلك اخلالا بمبدأ المساواة فى فرض الضريبة وتمييزا بغير مقتض — مادام القانون ذاته هو الذى سمح بالترخص فى الاعفاء أو عدمه فى الحالات الفردية ، والترخص على هذا الأساس منوط بتقدير الادارة . كما لا وجه للتحدى بأن اصدار المرسوم بعد ذلك بتقرير الاعفاء عاما مطلقا يدل على احقية الشركة المدعية من الأصل فى الاعفاء ، ذلك ان تغيير نظرة الشارع من وضع سابق كان مناطه الترخص فى تقدير الاعفاء أو عدمه بحسب كل حالة فردية على حدتها الى نظرة موضوعية شاملة مناطها الاعفاء العام بقاعدة عامة مجردة متى توافرت شروطها ، انما يمثل تماما كيفية التطور التشريعى فى مثل هذه الظروف وكيف يبدأ الوضع عادة بحالات فردية ، فاذا عمت الاسباب فتعددت الحالات اتجه التفكير بعد ذلك الى نقل الحكم من نطاق الحالات الفردية الى التعميم بقاعدة عامة مجردة ، وهذا هو

ما تم فى هذا الشأن ، اذ بعد أن صدرت قرارات الاعفاء الفردية فى ٢٣ و ٣٠ من يوليه و ٦ و ١٣ من اغسطس سنة ١٩٥٠ ، وتقدمت بعد ذلك سائر الشركات بطلبات الاعفاء اسوة بالشركات الأولى ، رأت الحكومة ان الأمر لم يعد مقصورا على حالات فردية ، وانما أصبح الأمر يحتاج علاجا عاما ، أى تقرير سياسة عامة بتعميم الاعفاء فلجأت الى الأداة القانونية التى يقتضيها الحال ، وهى اصدار مرسوم بالاعفاء بالتطبيق للمادة ٤ من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ . وغنى عن القول ان اتخاذ هذا السبيل كان يقتضى من الحكومة وقتا كافيا للبحث والدراسة ، وبوجه خاص استظهار مدى ما تتأثر به الميزانية ، باعتبار الرسوم الجمركية من أهم موارد الدولة ، فلا تثريب ، والحالة هذه ، على الحكومة فى المسلك الذى سلكته بعد أن استعملت سلطتها فى الحالات الفردية الأولى ، فلما نبهها تكرار الطلبات الى وجوب تقرير سياسة عامة نحو تعميم الاعفاء اتجهت هذه الوجهة وقامت بالفحص والدراسة ، ثم انتهت الى ما انتهت اليه من وجوب استصدار مرسوم عام بالاعفاء ، وهو مسلك ينم عن الاستواء والسواء فى القصد والاتجاه للصالح العام .

واستطردت المحكمة قائلة : انه لا وجه لما تثيره الشركة المدعية من أن مبدأ المساواة فى الضريبة العامة كان يقتضى من الحكومة أن تستصدر قرارات فردية باعفاء المدعية والشركات المماثلة من الضريبة بأثر رجعى ينسحب الى التاريخ الذى أعفيت فيه الشركات الأخرى ، وان فى عدم اتباع ذلك اخلالا بمبدأ المساواة — لا وجه لذلك ، لأن المساواة فى فرض الضريبة شىء والاعفاء أو عدمه فى حالات فردية ناطها القانون بتقدير الادارة شىء آخر ، واذا كانت المساواة بين المولين عند تطبيق ضريبة معينة واجبة قانونا ، الا ان ذلك لا يستلزم حتما المساواة بينهم أيضا فى الاعفاء ، اذ الأمر فى الاعفاء جد مختلف ، فليس ما يمنع الجهة الادارية من الاعفاء من الضريبة ، على أن يتم ذلك فى حدود القانون أو بناء على قانون ، وقد يكون الاعفاء وجوبيا ، أى بنص خاص فى القانون ، وفى هذه الحالة يستوى فى الاعفاء كل من توافرت فيه الشروط التى يتطلبها القانون . وقد يكون الاعفاء جوازيا كما اذا ترك القانون للسلطة الادارية حق تقريره أو عدم تقريره ، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة السابعة من المادة التاسعة من اللائحة الجمركية الصادرة فى ٢ من ابريل سنة ١٨٨٤ السالف الاشارة اليها . وقد ردد هذا الحكم أيضا البند ٩ من الفقرة ثانيا من المادة التاسعة من القانون رقم ٥٠٧ لسنة ١٩٥٥ بتعديل اللائحة الجمركية سالفة الذكر ، اذ نص على أن تعفى من رسوم الوارد والصادر والرسم القيمى والقيمى الاضافى ورسم الاستهلاك وعوائد الرصيف والرسوم البلدية ، ولكنها تكشف وتراجع

البضائع والأشياء التى يصـدر باعفائها قرار من مجلس الوزراء • وكذلك ما نصت عليـه المـادة العاشرة من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ بفرض رسـم ايلولة على التركات ، اذ اجـازت لمجلس الوزراء اعفـاء المعـاهد والجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية من الرسم كله أو بعضه ، واذا كان الاعفاء فى مثل هذه الحالات بمثابة منحة من الادارة لصاحب الشـأن ، تقررها بناء على تفويض من القانون ، فان الادارة والحالة هذه تترخص فى منحها بسلطتها التقديرية ، وليس لممول أن يجبرها على منحه هذا الاعفاء ، مادام المشرع قد ترك الأمر لمطلق تقديرها ، ولا يحدها فى ذلك الا عيب اساءة استعمال السلطة •

وأردفت المحكمة قائلة : انه لم يقم دليل من الأوراق على ان الحكومة ، اذ اعفت الشركات التى صدرت لصالحها قرارات الاعفاء فى الفترة من ٢٣ من يوليه الى ١٣ من اغسطس سنة ١٩٥٠ ، قد تغيت فى ذلك باعثا لا يمت الى المصلحة العامة ، كميل أو هوى أو غرض شخصى أو تمييز بغير مقتض ، بل على العكس من ذلك تدل ظروف الحال وملابساته على انها — إذ أصدرت تلك القرارات فى حينها — انما اصدرتها بباعث يتفق والمصلحة العامة التى من اجلها خولت الحكومة تلك السلطة •

وانتهت المحكمة الى أن القرار المطعون فيه يكون قد صدر متفقا مع صحيح حكم القانون ، مما يتعين معه الغاء الحكم المطعون فيه ، والقضاء برفض الدعوى (١) •

والملاحظ على الحكمين السابقين ، ان محكمة القضاء الادارى تابعت مسلكها السابق (٢) ، فى انه اذا كان الاعفاء يستلزم ان يكون مستندا الى اسباب تبرره ، فان كل من تتوافر له هذه الأسباب ، تعين أن يتمتع بهـذا الاعفاء • غير ان المحكمة الادارية العليا اتجهت اتجاها مخالفا ، على التفصيل سـالف الذكر •

وما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فى راينـا غير سـليم للأسباب الآتيـة :

---

(١) بهذه المبادىء قضت المحكمة فى الأحكام الصادرة بذات الجلسة فى القضايا أرقام ١٧٨١ و ١٧٨٢ و ١٧٨٣ و ١٧٨٤ و ١٧٨٥ لسنة ٣ ق •

(٢) ق • د فى ١٩٥٣/٦/٢٣ ، ق ٧٢٧ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، بنـد ٨٢٣ • ص ١٦٨٩ • وقد ورد هذا الحكم فى الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢١٥ •

١ - ان الادارة وان كانت لها سلطة تقديرية فى منح أو منع الاعفاء ، الا أن هذه السلطة ليست مطلقة ، وانما تخضع لرقابة القضاء الادارى ، ليقدر القاضى ما اذا كان قرارها فى هذا الصدد مشوبا باساءة استعمال السلطة أم لا ، ذلك ان عيب اساءة استعمال السلطة ، نشأ أساسا لرقابة السلطة التقديرية للادارة . واذا كان للادارة سلطة تقديرية فى الاعفاء ، فان هذه السلطة مقيدة بمبدأ المساواة الذى يوجب عليها أن تكون ممارستها لهذه السلطة واحدة فى كافة الحالات المماثلة . واذا كان يبين من وقائع الدعوى ، ان حالة الشركة المدعية تشابه حالات الشركات التى نالت الاعفاء ، فانه تحقيقا لمبدأ المساواة أمام الضرائب ، كان يجب أن تعفى هذه الشركة أيضا من الرسوم الجمركية .

٢ - تقول المحكمة الادارية العليا أن القرارات التى أصدرتها الادارة باعفاء بعض الشركات صدرت بباعث يتفق والمصلحة العامة التى خولت الحكومة من أجلها تلك السلطة . وهذا قول لا نزاع فيه ، ذلك أن قرار رفض منح الشركة المدعية الاعفاء هو وحده المشوب بالانحراف بالسلطة ، اذ ينطوى موقف الادارة فى هذه الحالة على تمييز بين من تماثلت ظروفهم بغير مقتضى ، الأمر الذى يدمغ تصرفها مع الشركة المدعية بعيب اساءة استعمال السلطة .

٣ - تنم الأسباب التى وردت فى حكم المحكمة الادارية العليا سالف الذكر ، وبصفة عامة فى سلسلة أحكامها المتعلقة بالمسائل المالية ، عن انها راعت الصالح المالى للدولة ، مؤثرة اياه على الرأى القانونى السليم الذى انتهت اليه محكمة القضاء الادارى . وهو أمر صار يمثل بعد ذلك اتجاها عاما تبنته المحكمة مضحية من أجله بالحكم القانونى الصحيح فى النزاع .

المبحث الرابع
المساواة فى الانتفاع بالمرافق العامة

هناك مبادىء ثلاثة تحكم سير المرافق العامة . أولها مبدأ سير المرافق بانتظام واطراد . وثانيها قابلية المرافق العامة للتغيير فى أى وقت . أما المبدأ الثالث فهو مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة .

ومقتضى المبدأ الثالث انه يتعين على المرفق العام ان يقدم خدماته الى الجمهور بنفس الشروط ، بعيدا عن أى تمييز لا مبرر له بين المنتفعين .

وقاعدة مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة قاعدة مستمدة من المبدأ العام الذى يهيمن على الدساتير ، والذى يقضى بمساواة الأفراد فى الحقوق والواجبات . وهذا المبدأ تضمنه اعلان حقوق الانسان الصادر سنة ١٧٨٩ كما تضمنته دساتير مصر الصادرة أعوام ١٩٢٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ .

غير ان مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة ليست مساواة مطلقة ، وانما هى ككل المراكز القانونية لا تصبح حقا للمنتفع الا بتوافر شروطها . كما لا يمكن اعمال المساواة بين المنتفعين الا اذا وجدوا فى نفس المراكز والظروف ، وبالتالى يجوز المغايرة بينهم اذا قامت اختلافات بينهم (١) .

وقد تعرض القضاء الادارى المصرى لمبدأ المساواة فى الانتفاع بالمرافق العامة .

ففى احدى الدعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الادارى طلب المدعون وقف تنفيذ والغاء القرار الصادر من وزارة الصحة باخراجهم من مستعمرة الناقهين بالمرج وبأحقيتهم فى الاستمرار فى العمل والمسكن .

وقد حكمت المحكمة فى أول ابريل سنة ١٩٥٤ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وفى ٢ نوفمبر سنة ١٩٦٠ حكمت بالغاء القرار (٢) . واقامت المحكمة قضاءها على أن مستعمرة الناقهين فى المرج تحكمها وتنظمها قواعد حددتها مذكرة وزارة الصحة التى وافق عليها مجلس الوزراء سنة ١٩٤٢ وغيرها من القواعد التى حددت بعد ذلك شروط القبول فى المستعمرة

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك : د. سليمان الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، الكتاب الثانى — نظرية المرفق العام وعمال الادارة العامة ، ١٩٧٩ ، ص ١٧٣ وما بعدها .

(٢) ق . د . الدعوى رقم ٤٤٢٧ ، س ٨ .

والأعمال التى يقوم بها الناقهون والأجور التى تصرف لهم ونظام الكشف الطبى وتعليم أولادهم ورعايتهم صحيا واجتماعيا ، وذلك كله لتكون المستعمرة وسيلة لحماية الناقهين من الانتكاس فيما لو تركوا وشأنهم فى معترك الحياة القاسية عاجزين عن اللحاق بركب الأصحاء ومنافستهم فى العمل لتوفير أسباب الرزق والعيش . وأضاف الحكم انه غنى عن البيان ان المدة التى يقضيها مريض الدرن تحت العلاج فى المستشفيات والمصحات المخصصة لذلك بالاضافة الى مدة النقاهة فى المستعمرة مدة طويلة تقتضى أن يقطع الناقهون صلتهم بالحياة العامة الخارجة عن دائرة المستعمرة وليس من الميسور عليهم بعد هذه المدة الطويلة أن يعودوا الى نشاطهم السابق . فالخروج من المصحة اذن ليس مرجعه مجرد مرور فترة من الوقت يتماثل فيها الناقه صحته بل لابد من التأكد من أن للناقه عملا يرتزق منه ومسكنا يأويه هو وعائلته حتى يتوافر له الاستقرار المالى والعائلى وهو استقرار لازم لعدم انتكاسه وعودة المرض اليه فيضيع على الدولة ما صرفته من أموال وما بذلته من جهود فى علاجه . ذلك ان الثابت ان الناقهين تنقصهم بصفة عامة الصحة الكاملة التى هى عماد التنافس فى مجال الرزق فى الحياة العامة . ثم انتهت الى القول بأن قرار الوزارة باخراجهم من المستعمرة دون أن تدبر الحكومة لهم سبل العيش وبدون ادراك لمصيرهم بعد خروجهم وقبل التأكد من توفيقهم فى الحصول على مسكن وعمل يرزقون منه بوسائلهم الخاصة ، يجعل هذا القرار مخالفا للقانون ومشوبا بسوء استعمال السلطة لما ينطوى عليه من مفاجأة المدعين باخراجهم من المستعمرة فى وقت غير لائق واخلال واضح بالغرض الذى أنشئت من أجله المستعمرة ، ذلك ان المستفاد من قرار مجلس الوزراء بانشائها ومن القواعد الواردة بالمذكرات والتقارير ان الغرض من انشائها هو ضمان عيش هادىء مستقر للناقه يقيه شر الانتكاس مما يدل بداهة على ان خروج الناقه منها لايكون الا حيث يوفق بوسائله الى عمل فى الخارج أو تجد له الحكومة عملا فى احدى وظائفها بحيث تضمن له حياة هادئة مستقرة خارج المستعمرة تقيه شر انتكاس المرض والا كان فى اخراجه فى غير هاتين الحالتين اخلال واضح بالغرض الذى انشئت من أجله المستعمرة .

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا التى انتهت الى الغاء الحكم ورفض دعوى المدعين ، استنادا الى أن الغرض من انشاء المستعمرة حسبما رسمته مذكرة انشائها وما درجت عليه لجنة تنظيم أعمالها هو أن تكون مرحلة انتقال يستوفى فيها الناقه من الدرن بعد خروجه من مصحات العلاج عيشة هادئة وصحية يتيسر له فيها سبيل العمل بدون ارهاق يستطيع بعدها استئناف حياته السابقة على قدم المساواة مع زملائه

الأصحاء فى مامن من النكسة ومزود برأس مال صغير مما يكون قد اقتصده من عمله بالمستعمرة وما حصل عليه من مكافأة مالية تصرف له عند السماح بخروجه . وقد روعى فى تقرير الصلاحية للخروج أن يحاط بالضمانات اللازمة فعهد بهذا الأمر الى لجنة فنية مختصة تقوم بفحص حالة الناقه ووضع التقرير الخاص بمدى استقرار حالته .

واستطردت المحكمة قائلة : ولما كان المطعون ضدهم قد أقاموا بمستعمرة الناقهين بعد خروجهم من مصحات الدرن وعوملوا أثناء اقامتهم فيها طبقا للقواعد الموضوعة فى هذا الصدد من حيث الرعاية الصحية والاجتماعية وحصلوا على الأجور المقررة عما أدوه من أعمال ، وبعد أن استبان للجان الفحص الفنية المختصة ان حالتهم الصحية أصبحت مستقرة انذروا بالخروج ومنحوا مهلة تزيد على ستة شهور يتدبرون فيها أمرهم ، وذلك على أساس انه لم يقصد من انشاء المستعمرة بقاء الناقهين فيها بصفة مستمرة بل يقضوا فيها فترة النقاهة بعد خروجهم من المصحات ، حتى اذا مضت فترة النقاهة واستقرت حالتهم بغير خوف من انتكاس صحتهم اخرجوا منها .

وينبنى على ما تقدم ، ان ما ذهب اليه حكم محكمة القضاء الادارى بأن خروج الناقه من المستعمرة لا يكون الا حيث يوفق بوسائله الخاصة الى عمل بالخارج أو تجد له الحكومة عملا فى احدى هيئاتها بحيث تضمن له حياة هادئة مستقرة خارج المستعمرة تقيه شر الانتكاس والا كان اخراجه منها فى غير هاتين الحالتين اخلالا واضحا بالغاية التى انشئت من أجلها المستعمرة . هذا الذى ذهبت اليه المحكمة مخالف للقواعد المقررة للاقامة فى المستعمرة . هذا فضلا عن أن الوزارة قصدت من وراء هذا النظام تدريب الناقهين وتوجيههم الى ما فيه خيرهم وتحسين أحوالهم الصحية والاجتماعية والمالية حتى تقوى بنيتهم ويشتد ساعدهم فيستطيعوا بعد ذلك ممارسة شئونهم بأنفسهم ويمرنوا على مواجهة أعباء الحياة وحدهم بلا خشية عليهم من أضرار التعطل وأخطار الانتكاس فأعدت لهم تلك القرية وهيأت لهم سبل العيش وذللت أمامهم كثيرا من مصاعب الحياة بغية رفع مستواهم وصون صحتهم لما فى ذلك من تحقيق للصالح العام . فهى على هذا الوضع تقدم خدمة مرفقية لطائفة معينة من المرضى توسلا لعلاجهم وحرصا على سلامتهم ، وقد رأت القيام بها طوعا مستهدفة فى ذلك الصالح العام . ومن طبيعة الخدمة المرفقية حسبما هو مسلم ان تكون ميسرة للجميع مهيأة للكافة طبقا للشروط التى يرسمها القانون ، فلا يمكن قصرها على شخص أو اشخاص معينين بذواتهم وحرمان غيرهم ممن يتساوون معهم فى الأحوال والظروف

من الانتفاع بتلك الخدمة ، لا يسوغ ذلك لما تنطوى عليه التفرقة من اخلال بمبدأ المساواة فى المعاملة ازاء الانتفاع بالمرافق العامة (١) ٠

واذا كان لنا تعليق على الحكمين السابقين فانا نقول : ان حكم محكمة القضاء الادارى يقوم على اعتبارات انسانية اكثر مما يقوم على اسانيد قانونية ، أما حكم المحكمة الادارية العليا فإنه وان لم يتجاهل الدوافع الانسانية التى حدت الى انشاء مستعمرة المرج ، فانه يقوم على أسباب قانونية سليمة ٠

ان الأصل فى اقامة المريض فى المستعمرة انها اقامة مؤقتة ، عليه أثناءها أن يعد نفسه ويدبر أمره ليوم يخرج فيه لممارسة حياته العادية شأنه فى ذلك شأن بقية البشر ٠ وليس من المعقول ولا المقبول أن تكون المستعمرة مكان عمل ومحل سكن دائمين ، لأن ذلك يتعارض مع القواعد المقررة للاقامة فى المستعمرة ، ومع الغرض من انشائها ، فضلا عن أن ذلك يحجب بلاشك عن بعض المواطنين الناقهين امكانية الانتفاع بالخدمات التى تؤديها المستعمرة ، الأمر الذى يختل معه مبدأ المساواة فى الانتفاع بالمرافق العامة ٠

---

(١) ع فى ١٩٦٦/١/١ ، ق ٤١٢ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٥ ، ص ٢١٦ ٠
صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الدكتور ضياء الدين صالح وعضوية المستشارين عادل عزيز زخارى وحسنين رفعت وعزت عبد المحسن وأبو الوفا زهدى ٠

الفصل الثانى

صور الحقوق والحريات العامة
فى قضاء وفتاوى مجلس الدولة المصرى

تقســيم :

في هذا الفصل سوف نتناول صور الحقوق والحريات العامة في قضاء وفتاوى مجلس الدولة ، في ستة مباحث هي على الترتيب ما يلي :

المبحث الأول ـ الحريات الشخصية .

المبحث الثاني ـ حرية الرأى .

المبحث الثالث ـ حرية تكوين الجمعيات .

المبحث الرابع ـ الحريات الاقتصادية .

المبحث الخامس ـ الحريات الاجتماعية .

المبحث السادس ـ الحريات السياسية .

المبحث الأول

الحـريات الشخصية (١)

اذا كان للحرية الشخصية صور عديدة ، منها حرية التنقل والاقامة ، وحق الأمن ، وسرية المراسلات ، فان مجلس الدولة تعرض فى هذه المرحلة من قضائه لهذه الصور ، وهى التى ستكون موضوع حديثنا فى ثلاثة مطالب . الأول : ويتناول حرية التنقل والاقامة وحق الدولة فى ابعـــاد الأجانب . الثانى : ويتعرض لحق الأمن . الثالث : ويتكلم عن سرية المراسلات .

المطلب الأول

حرية التنقل والاقامة وحق الدولة فى ابعاد الاجانب (٢)

يعالج هذا المطلب موضوعين : الأول يناقش حرية التنقل والاقامـة بالنسبة للوطنيين . الثانى يتناول حق الاقامة بالنسبة للأجانب ، وحق الدولة فى ابعادهم .

- أولا -

حرية التنقل والاقامة بالنسبة للوطنيين

حرية التنقل تقتضى بداءة أن يكون لدى الشخص جواز سفر ، فهذا هـو بداية الطريق ، يتبعه بعد ذلك السماح له بالسفر أو منعه منه ، فما هو موقف كل من محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليـــا والقســم الاستشارى فى هذا الصدد .

١ - منح جواز السفر والاضافة اليه :

(أ) موقف محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا :

ذهبت محكمة القضاء الادارى الى القول ، بأن الفقـه والقضاء قـد استقرا على أن منح التراخيص بحمل جوازات ســفر مصرية من اطلاقات الادارة ، التى تتمتع فيها بسلطة تقديرية واسعة ، طالمـا انها لم تنحرف بالسلطة ، ولم تستهدف الا المصلحة العامة . ومن ثم ، فان الوزارة اذ علقت صرف جواز السفر على تقديم شهادة مثبتة لجنسية الطالب المصرية ، تكون

---

(١) راجع فى بيان ماهيتها : الجزء الأول من الكتاب ، ص ٢١٩ وما بعدها .

(٢) راجع فى بيان ماهيتها : الجزء الأول من الكتاب ، ص ٢٢٣ وما بعدها .

قد أصدرت قرارا صحيحا فى سببه وموضوعه ، ولا مخالفة فيه للقانون أو تعسفا فى استعمال السلطة (١) ٠

ولا تعليق لنا على هذا الحكم سوى القول بأنه حكم غير منضبط ، فيما أستعمله من تعبيرات ٠ فاذا كان من حق جهة الادارة منح أو عدم منح جواز السفر ، بما تملكه من سلطة تقديرية ، فان سلطتها فى هذا الشأن ليست مطلقة ، اذ السلطة المطلقة ـ بعكس السلطة التقديرية ـ لا ترد عليها أية رقابة ٠ واذا كانت ترد على سلطة الادارة فى منح أو عدم منح جواز السفر رقابة القضاء الادارى فانها لا تكون سلطة مطلقة ٠ لذا كانت الدقة تقتضى ألا تستعمل المحكمة عبارة اطلاقات الادارة كبديل لعبارة السلطة التقديرية للادارة ٠



وفى احدى الدعاوى ، طلبت المدعية الحكم بالغاء قرار وزير الداخليه بالامتناع عن تسليمها جواز السفر الذى كانت تحمله ، مجددا ٠ وقالت شرحا لدعواها ، ان مصلحة الجوازات والجنسية سحبت منها جواز السفر الخاص بها ، استنادا الى انها فقدت جنسيتها المصرية التى اكتسبتها بزواجها من السيد / ٠٠٠٠ ، نتيجة لصدور حكم من المحكمة الروحية الكنسية للأقباط الكاثوليك ببطلان الزواج ٠ واذ كان حكم البطلان قد صدر من جهة لا ولاية لها بالفصل فى القضايا ، بعد أن نقل القانون رقم ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥ الاختصاص بقضايا الأحوال الشخصية لغير المسلمين الى المحاكم الوطنية ، وبالتالى فلا حجية له ، فقد تظلمت من القرار المطعون فيه ، الا أن مصلحة الجوازات لم تجبها الى طلبها ، فأقامت الدعوى لالغاء ذلك القرار ٠

وقد قضت محكمة القضاء الادارى بالغاء القرار المطعون فيه ٠ وأقامت قضاءها على أساس ان المدعية اكتسبت الجنسية المصرية بزواجها من مصرى فى مارس سنة ١٩٤٨ ، وأنها لازالت محتفظة بهذه الجنسية ، وعاملتها جهة الادارة على هذا الأساس ٠ ولما كانت المادة ١٣ من قرار وزير الداخلية رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٩ تنص على منح زوجة من يتمتع بجنسية الجمهورية العربية المتحدة جواز سفر ، أو اضافة اسمها الى جواز سفر زوجها ، اذا كانت متمتعة أصلا بالجنسية قبل الزواج

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٥/١٢/٢٠ ، ق ٤٢٥ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١١٧ ، ص ٩٨ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برئاسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب ، وعلى زغلول ٠

أو اكتسبت جنسية زوجها ، فمن ثم يكون من حق المدعية الحصول على جواز سفر خاص بها ، واذ كانت قد حصلت على جواز السفر فعلا منذ سنة ١٩٤٩ ، فيكون من حقها حمله ، ويتعين على جهة الادارة تجديده كلما طلبت ذلك ، ويكون امتناع جهة الادارة عن ذلك مخالفا للقانون . أما المادة ٢١ من القرار المذكور التى تشترط لمنح الزوجة جواز السفر موافقة زوجها ، فلا تنطبق على واقعة الدعوى ، لأن المدعية حصلت على جواز السفر قبل اصدار ذلك القرار ، ولا محل للخلط بين حق المدعية فى حمل جواز سفرها المصرى ، وبين التصريح لهابالسفر ، لاختلاف مجال كل من الأمرين عن الآخر ، والمدعية لا تطلب لها التصريح بالسفر ، ومن ثم فلا محل لإثارة ذلك فى خصوصية المنازعة (١) .

أيدت المحكمة الادارية العليا ما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى ، على أساس من أن المادة ٢١ من قرار وزير الداخلية رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٩ ، تنص على انه لا يجوز منح الزوجة جواز سفر أو اضافتها الى جواز سفر الزوج ، الا بموافقة كتابية منه . وهذه المادة تسرى كأصل عام فى حق كل زوجة مصرية . وأساس ذلك ان الزوجة المصرية تلتزم قانونا بالدخول فى طاعة زوجها ، وتتبعه من حيث الاقامة ، ولا تتحلل من هذه الالتزامات الا بالطلاق ، الا انه لا يجوز إعمال هذا الحكم فى حق الزوجة الكاثوليكية الديانة ، التى يحكم بالتفريق الجسمانى بينها وبين زوجها ، ذلك لأن النظام القانونى الذى تخضع له الروابط الزوجية لطوائف الكاثوليك يحرم الطلاق ، وان كان يجيز لكل من الزوجين أن يحصل من الجهة القضائية المختصة على حكم بالتفريق الجسمانى بين الزوجين . ويترتب على صدور هذا الحكم ، توقف الحياة المشتركة للزوجين ، من حيث المساكنة والمعايشة . كما تتوقف جميع الالتزامات المترتبة على ذلك ، فيسقط واجب الرعاية والمعونة الأدبية بينهما ، ويفقد الزوج ولايته على زوجته ، وتستطيع الزوجة أن تحدد مسكنها وموطنها حيثما تريد استقلالا عن منزل الزوجية ولا تلتزم بالدخول فى طاعة زوجها .

ومن حيث ان الثابت انه صدر حكم بالتفريق الجسمانى بين المطعون عليها وزوجها ، بناء على طلب الزوج ، فمن ثم يكون امتناع جهة الادارة

---

(١) ق . د ق ١٩٦٣/٢/١٢ ، ق ١٥ ، س ١٦ .

عن اجابة المطعون ضدها الى طلبها ، وهو منحها جواز سفر ، الا بموافقة كتابية من زوجها ، قرارا مخالفا للقانون (١) ٠

وإذا كانت المحكمتان قد انتهينا الى ذات النتيجة ، فقد اختلفتا فى تسبيب حكميهما ٠ فمحكمة القضاء الادارى أقامت حكمها على أساس ان المدعية مصرية الجنسية ، وبالتالى يكون من حقها الحصول على جــواز سفر خاص بهــا ٠ ولا تسرى فى حقها المــادة ٢١ من قرار وزير الداخلية رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٩ ، التى تشترط لمنح الزوجة جواز سفر موافقة زوجها ، لانها حصلت فعلا على الجواز قبل صدور القرار المذكور ، وبالتالى فلا ينطبق القرار على هذه الواقعة ٠

وتسبيب محكمة القضاء الادارى لحكمها غير سليم ، ذلك ان المــادة ٢١ من قرار وزير الداخلية رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٩ تسرى على كل زوجة مصرية تريد الحصول على جواز سفر ابتداء أو تريد تجديد جواز السفر الذى حصلت عليه قبلا ، باعتبار ان الزوجة ملتزمة قانونا بطاعة زوجها ، وتتبعه من حيث الاقامة ٠ وترتيبا على ذلك فانه اذا انفصمت الرابطة الزوجية بالطلاق ، فان الزوجة تسترد حقها فى الحصول على جواز السفر الذى تريده ٠

وقد رأت المحكمة الادارية العليا تسبيبا لحكمها ان المــادة ٢١ من قرار وزير الداخلية سالفة الذكر تسرى على الواقعة ، غير ان التفريق الجسمانى بين الكاثوليك يأخذ حكم الطلاق ، فى صــدد حق الزوجة فى الحصول على جواز سفر ، باعتبار أن الحياة الزوجية بين الطرفين تتوقف فى هذه الحالة ، ولا تلتزم الزوجة بالدخول فى طاعة زوجها ٠ وهو تسبيب سليم ، وفّق من ناحية بين التفسير السليم للمادة ٢١ من قرار وزير الداخلية رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٩ ، وبين حل المشكلة حلا يراعى النظــام القانونى الذى تخضــع له الروابط الزوجية لطوائف الكاثوليك ٠

وما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا يعد ترديدا لفتوى صادرة من القسم الاستشارى للفتوى والتشريع تقول (٢) :

---

(١) ع فى ١٩٦٦/١٢/٣١ ، ق ٦٤٩ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ٤٩ ، ص ٥٠٥ ٠
صــدر هــذا الحــكم من المحــكمة برئاسة الدكتــور محمود ســعد الدين الشريف رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين الدكتور أحمــد موسى وعادل زخارى وعبد الستار آدم ويوسف الشناوى ٠

(٢) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ١٧٥٧ فى ١٩٦٠/٦/١ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٢٠٠ ، ص ٣٣٧ ٠

ان حكم الانفصال الجسمانى بين الزوجين الكاثوليكيين هو حكم نهائى يماثل الطلاق ولا يختلف عنه ، الا فى انه لا يجيز ابرام عقد زواج جديد بين أى من الزوجين . ومن هنا يرتب هذا الحكم أثره فيما بين الزوجين . ولما كان الانفصال الجسمانى عند أبناء الطوائف المسيحية الكاثوليكية يترتب عليه هجر الزوج زوجته فى المضجع والمسكن والمائدة فلا تلزم الزوجة بالدخول فى طاعة زوجها ، ويفقد ولايته عليها ، ومن ثم فانه يجوز للزوجة فى هذه الحالة أن تحصل على جواز سفر دون الحصول على موافقة الزوج بذلك .

(ب) موقف القسم الاستشارى :

تعرض القسم الاستشارى فى احدى فتاويه ، الى مدى جواز اضافة اسم بهائية الى جواز سفر زوجها ، فقال فى هذا الصدد :

لما كان الثابت ان الطالب ، وهو ايرانى الأصل ، مولود لأب وجد مسلمين ، وقد منح الجنسية المصرية بمرسوم صادر فى ١٩٥١/١١/١٦ ، طلب اضافة اسم زوجته الى جواز سفره المصرى ، وقدم اثباتا لهذا الزواج صورة شمسية من وثيقة عقد الزواج الصادر من المحفل الروحانى المركزى للبهائيين بمصر مؤرخة ١٩٤٥/٨/١١ ـ اذا كان الثابت هو ما تقدم ، فانه لا يجوز اضافة اسم السيدة الى جواز سفره المصرى ، لأن مذهب البهائيين يخالف أصول الشريعة الاسلامية . وينبنى على ذلك ان الزواج يكون باطلا بطلانا أصليا ، ولا يترتب عليه أى أثر . ولا يصحح هذا البطلان ان يتم التصديق على العقد أمام القنصلية الايرانية ، اذ البطلان متعلق بالنظام العام (١) .

وما ذهبت اليه الفتوى سالفة الذكر ، يعد امتدادا لما سبق أن استقرت عليه أحكام وفتاوى مجلس الدولة بالنسبة للبهائيين ، والتى انتهت الى عدم جواز الاعتداد بالبهائية ، لأنها تخالف أصول الشريعة الاسلامية . واذا كان الأمر كذلك ، فان زواج البهائى باطل لا ينتج الا باطلا ، وبالتالى لا يجوز اضافة اسم السيدة التى يقول الطالب انه تزوجها على مذهب البهائيين الى جواز سفره (٢) .



---

(١) فتوى ادارة فتوى الداخلية رقم ٢٧١ فى ١٩٥٧/٥/١٩ ، مجموعة فتاوى السنة ١١ ، بند ٩ ، ص ١٧ .

(٢) أنظر فى شأن مدى مخالفة مذهب البهائيين للنظام العام فى مصر ، الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٦٢ وما بعدها ، وص ٣٠٨ وما بعدها .

٢ ـ حرية التنقل :

سنتناول فى هذا الصدد موقف القسم الاستشارى ، ثم موقف القسم القضائى من حرية التنقل وذلك على التفصيل التالى :

(أ) موقف القسم الاستشارى :

ثار التساؤل عما اذا كانت قيود التنقل بين البلدان التى تكون اتحادا فيما بينها تزول دفعة واحدة ، فى ضوء النص فى ميثاق الاتحاد على حرية الانتقال بينها فى حدود القانون ٠

وقد أجاب القسم الاستشارى عن هذا التساؤل حينما قال :

ان روح مواد ميثاق اتحاد الدول العربية توحى بأنه لا محل لتأشيرات دخول بين الدولتين بعد الاتحاد ، فقد نصت المادة الخامسة من ميثاق إنشاء اتحاد الدول العربية على أن :

« حرية التنقل فى الاتحاد مكفولة فى حدود القانون » ٠

ومؤدى هذا الحكم هو مبدأ حرية التنقل بين دولتى الاتحاد واخضاع استعماله للقانون الاتحادى الذى سوف يصدر بتنظيم حرية التنقل ٠ وطالما لم يصدر هذا القانون فمن العسير القول برفع كافة القيود التى كانت مفروضة قبل الاتحاد على التنقل بين دولتى الاتحاد بل الأدنى الى المعقول القول ببقاء الوضع على ما كان عليه لحين صدور القانون المشار اليه ، مع مراعاة أن تطبق كل من سلطات دولتى الاتحاد تنظيماتها الداخلية الخاصة بدخول أراضيها مستلهمة روح الاتحاد وعلى الأخص ما كفله من حرية مواطنيه فى التنقل بين دولتيه ٠ هذا ومن البديهى أن التعجيل باصدار القانون الاتحادى الخاص بتنظيم التنقل فى الاتحاد فيه تحقيق لمقاصد الاتحاد وغايته وأهدافه ، اذ أن حرية التنقل هذه أظهر مظاهر الاتحاد وعليها يتوقف استعمال مواطنى الاتحاد لمعظم حقوقهم التى كفلها ميثاقه وعلى الأخص المساواة فى الحقوق والواجبات العامة وحق العمل وتولى الوظائف العامة (١) ٠

وما ذهبت اليه الفتوى سليم ، سواء من الناحية القانونية ، أو من

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارتى الخارجية والعدل رقم ٢٤ فى ١٩٦٠/١/٢٣ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ١٢٤ ، ص ٢٠٦ ٠

ناحية الملاءمة ، ذلك انه وان كان الميثاق قد أقر مبدأ حرية التنقل ، الا أنه قيد هذا المبدأ ، بأن يكون فى حدود التنظيم الذى يأتى به القانون · ومادام لم يصدر هذا القانون ، فان القيود الواردة على حرية التنقـل بين دولتى الاتحاد تظل قائمة ، وان أمكن تطبيقها بمرونة استلهاما لروح الاتحاد ·

هذا من الناحية القانونية · أما من ناحية الملاءمة فان فتح حـدود البلدين فجأة لينتقل مواطنو كل بلد الى البلد الآخر دون قيـود ، على الرغم من الاختلافات الاقتصادية والاجتماعية التى قد توجد بين البلدين ، قد يضر أكثر مما ينفع · ان هذا الانتقال الفجائى قد يثير حساسيات بين مواطنى البلدين ، اذا جنى أحد الشعبين من الاتحاد أكثر مما جناه الشعب الآخر ، مما قد ينعكس سلبا على العلاقات بين شعبى البلدين ، ومما قد يتسبب فى فصم عرى الاتحاد · لذا فان عدم ازالة قيود التنقل دفعة واحدة أمر تمليه الحكمة وتقتضيه المصلحة العـامة ·



وتعرض القسم الاستشارى فى فتوى ثانية الى حالات وضع البحـارة والملاحين على قوائم الممنوعين من السفر · وقال فى هذا الصدد :

من المبادىء المسلمة ان للدولة اعمالا لسيادتها على اقليمها ورعاياها أن تمنع من مغادرة البلاد من ترى ان له من نشاطه الضار ما يجعل فى التصريح له بالسفر خطرا يهدد سمعتها أو ينال من احترامها بين الدول · ولذلك فان للسلطة التنفيذية اذا لم يقيدها نص خاص فى الدستور أو فى قانون أو معاهدة دولية سلطة تقديرية فى منح جوازات السـفر وتأشيرات الخروج ، وبالتالى فى اعداد قوائم الممنوعين من مغادرة البلاد ، لا يقيدها فى ذلك الا عدم الانحراف بالسلطة ·

والتناسق قائم بين خطة اعداد القوائم والسياسة التى يسـير عليهـا المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ فى موضوع جوازات السفر والتأشيرات ، لأن كلا الأمرين يخضع لنفس السلطان التقديرى للادارة ، الأمر الذى يترتب معه دائما حرمان الشخص الذى يدرج اسمه فى القوائم من الحصول على جواز سفر أو تأشيرة خروج ·

وغنى عن البيان ، ان وضع ملاحى الطائرات المدنية والسفن التجارية فى القـوائم يكون منتجا فى منعهم من السـفر اذا كانوا مسافرين بموجب جوازات عادية مما نظمه المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه ·

أما فيمـــا يتعلق بالجوازات والرخص التى تعطى عـادة للملاحين والبحارة المذكورين لمباشرة أعمالهم على السفن والطائرات ، فيلاحظ ان هذه الجوازات وان كانت تنطوى على السماح لهم بالسفر خارج الحـدود الاقليمية ، الا انها ليست مجرد تصاريح بالسفر كما هو الشأن فى الجوازات التى ينظمها المرسوم بقانون سالف الذكر • وانما هى فى الأصل تراخيص مهنية لا يجوز منعها عن اصحابها أو وقف آثارها الا فى حدود القوانين الخاصة المنظمة للجوازات والتراخيص المذكورة •

ولـما كانت أحكام هذه الرخص والجوازات قد نظمها كل من المرسوم الصادر فى ١٩٢٥/٥/٢٣ الخاص بالملاحة الجوية والقانون رقم ٤٩ لسـنة ١٩٥٥ الخاص بالجوازات البحرية فانه يلزم أن تكون الخطـة الواجبـة الاتباع فى أدراج أفراد هاتين الطائفتين فى القوائم مستمدة من هذه النصوص الخاصة ومتسقة معها وبالتالى فانه لا يجـوز وضـع البحـارة والملاحين المذكورين ـ بصفاتهم هذه ـ فى قوائم الممنوعين من السفر ، الا فى الحالات التى يجوز فيها سحب تراخيصهم أو الغاؤها طبقـا للنصوص القانونية القائمة • وبعبارة أخرى فان وضع الملاحين والبحارة المشار اليهم فى القوائم لا يكون منتجا فى عدم التصريح لهم بالجوازات والتأشيرات التى تمكنهم من السفر لمباشرة أعمالهم على السـفن والطائرات ، الا اذا كان وضـعهم فى القوائم قد جاء فى حالة من الحالات التى تبرر قانونا سحب أو الغـــاء التراخيص الممنوحة اليهم فى هذا الشأن (١) •

ولاشك ان الفتوى سالفة الذكر ، تأخذ بعين الاعتبار طبيعة عمـل ملاحى الطائرات المدنيـة والسـفن التجارية ، ذلك أن قيدهم فى قـوائم الممنوعين من السفر لا يقتصر أثره على مجرد منعهم من السفر ، وانما يهدر كذلك حريتهم فى العمل الذى يستلزم سفرهم الدائم خارج الحدود • لذا فان هذا القيد ينبغى أن يجد له سندا فى القواعد القانونية الخاصـة المنظمـة للجوازات والتراخيص المهنية التى تعطى لهم لمباشرة عملهم على السفن والطائرات ، وليس فى نصوص المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، اللهم الا اذا كانوا يسـافرون بموجب جوازات عادية يحكمها المرســوم بقانون سـالف الذكر •

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لـوزارة الداخليـة رقم ١٢٨٣ فى ١٩٥٧/٤/٢٠ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ١٦٨ ، ص ٢٨٦ •

(ب) موقف محكمة القضاء الادارى :

تابعت محكمة القضاء الادارى موقفها من ضرورة أن تقوم قرارات المنع من السفر على أسباب تبررها ، وتمارس المحكمة رقابتها على الأسباب التى تدعى الادارة ان قراراتها تستند اليها . فاذا تبين لها ان هذه الأسباب متخلفة أو غير سليمة ، حكمت بالغاء القرار ، أما اذا تبين لها صحة هذه الأسباب فانها تحكم برفض الدعوى .

فتقول المحكمة فى أحد أحكامها (١) :

اذا كان رد الاعتبار يترتب عليه محو الحكم القاضى بالادانة بالنسبة للمستقبل ، وزوال كل ما يترتب عليه من انعدام الأهلية والحرمان من الحقوق وسائر الآثار الجنائية (م ٥٥٢ من قانون الاجراءات) ، فمن باب أولى لا يصح الاستناد الى حكم الادانة هذا فى تقييد حرية من الحريات ، وهى حرية الذهاب والاياب ، برد الاعتبار ، والا كان معنى ذلك طرح حجية حكم رد الاعتبار ، واهدار دلالته على استقامة المدعى وصلاح حاله . فمتى كان الثابت انه قضى برد اعتبار المدعى من الحكم بحبسه لمدة خمس سنوات لجلبه مواد مخدرة الى القطر المصرى ، فان السبب الذى استندت اليه الادارة فى منعه من السفر ، يكون قد انهار .

وفى اعتقادنا ان المحكمة قضت بالغاء قرار المنع من السفر ، ليس فقط بسبب رد اعتبار المدعى من الحكم بحبسه لمدة خمس سنوات لجلب مواد مخدرة الى القطر المصرى ، وانما كذلك لأنه ليس هناك من الأدلة ما يثبت أنه مازال له نشاط فى مجال تهريب المواد المخدرة ، لأن محو الحكم ليس قرينة قاطعة على حسن سيره ، ولا يحول دون منعه من السفر اذا ما قام دليل جدى على انه استأنف نشاط التهريب ، أو قام به سبب آخر يبرر صدور قرار المنع من السفر .



---

(١) ق . د فى ١٩٥٦/٧/٣ ، ق ٨٧٠ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٨٠ ، ص ٣٩٢ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برئاسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب ومحمد تاج الدين بس .

وتقــول فى حــكم ثان :

اذا كان الثابت انه لم يصدر من المدعى منذ سنة ١٩٣١ ما يثير الشبهة حوله فى تهريب المخدرات أو الاتجار فيها ، وان اسمه لم يدرج فى قوائم الممنوعين من السفر الا نتيجة لكتاب قسم مكافحة المخدرات الذى جــاء خلوا من أى دليل على صحة ما نسب الى المدعى فى الكتاب المذكور . وظاهر الحـــال يدل على ان القسم المذكور لم يقف هــذا الموقف لأمور استحدثت فى سير المدعى وسلوكه ، وانما لجأ الى هذا القرار كاجراء وقائى قد تكون العلة فيه التخوف من المدعى لسابقة الحــكم عليه فى احــراز مخدرات ، على ان هذا التخوف يجب أن يكون مبنيا على أسباب معقولة تتعلق بماضيه وحاضره ، ولا يوجد فى الأوراق ولا فى ملف المدعى ما يؤيد النتيجة التى وصل اليها قسم مكافحة المخدرات . فالمدعى ـ فيماعدا تلك القضــية التى مضى عليها أكثر من خمس وعشرين سنة ـ لم يصــدر منــه ما يشينه بعد أن استأنف بمضيها عمله فى التجارة ، وهو بطبيعة هذا العمل واقع تحت اشراف الجهات الحكومية ورقابتها فى دخوله الميناء وخروجه منه ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه غير مستند الى أسباب جدية مستخلصة من أصول ثابتة فى الأوراق تنتجها وتوصل اليها ، وبالتالى فهو قرار مخالف للقانون حقيق بالالغاء (١) .

والمحكمة فى هذا الحكم أيضا الغت قرار المنع من السفر ، لأنها لم تعثر على أسباب جديدة تبرر صدور هذا القرار ، ولم يعد الحكم على المدعى ، الذى مضى عليه أكثر من خمسة وعشرين عاما فى جريمة احراز مخدرات ، مبررا كافيا ومعقولا لحرمانه من السفر .



وانتهت فى حكم ثالث الى انه :

اذا كان المدعى قد اعتبر داخلا فى الجنسية المصرية بحــكم القانون طبقا لنص المادة الاولى فقرة ثانية من المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ . وفى ١٣ نوفمبر سنة ١٩٥٨ وضع على قائمة الممنوعين من الســـفر لانــه صهيونى ، فتقدم بطلب الى ادارة الجوازات والجنسية قرر فيه تنازله عن

---

(١) ق . د ق ١٩٥٧/١/٢٩ ، ق ٣٨٨٠ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بنــد ١٢٥ ، ص ١٨٨ .

صــدر هــذا الحــكم من الهيئــة الاولى برئاســة المستشار محمــد عفت وعضــوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته .

الجنسية المصرية ورغبته فى مغادرة البلاد نهائيا ووافقت الجهات المختصة على هذا الطلب ومنحته تذكرة مرور فى ١٩٥٨/١٢/٢٤ ولكنها فى ٢٩ من ديسمبر سنة ١٩٥٨ قررت منعه من السفر ، وسحبت منه تذكرة المرور مبررة مسلكها ازاء المدعى بعد ان وافقت على مغادرته البلاد نهائيا ، بأنه أحد عملاء رئيس مجلس ادارة شركة مصانع نسيج القاهرة ، وانه أحد المسئولين فى هذه الشركة وفى شركة الفا التابعة لها واللتين فرضت عليهما الحراسة ، وان هناك تحقيقات تجريها نيابة الشئون المالية فى مخالفات مالية واقتصادية وقعت من الشركتين المذكورتين ، وان التحقيق يستدعى سؤال المدعى عن هذه المخالفات لأنه كان يشغل منصب مدير المبيعات فى شركة الفا خلال الفترة التى يتناولها التحقيق . اذا كان ذلك ، وكان التحقيق لم يسفر حتى الآن - وبعد فوات سنة ونصف تقريبا على منع المدعى من السفر - عن ارتكابه أمرا مخالفا للقانون ، ولم تسند اليه النيابة العمومية اية واقعة معينة أو تهمة يسأل عنها ، بل ان المدعى قد اجترأ باتخاذ خطوة ايجابية بغية تحديد موقفه نهائيا والتعجيل بسفره الى أمريكا لاجراء عملية جراحية عاجلة فى عينه التى أصيبت بمرض خطير ، فاقام دعوى مستعجلة ضد الحارس الخاص على شركة القاهرة لبيع المنسوجات (الفا) ومدير مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية ، طلب فيها الحكم بصفة مستعجلة بسماع شهادته فيما يطلب منه الشهادة فيه ، وبذلك سنحت الفرصة الكاملة لجهة الادارة لكى تسمع شهادته فى كل ما هو منسوب اليه من مخالفات ، وان توجه اليه ما تشاء من اتهامات . غير انها فوتت هذه الفرصة فلم تطلب شهادته فى أمر ما ولم توجه اليه اتهاما أو مخالفة ما ، مما أدى الى الحكم برفض هذه الدعوى ، الأمر الذى يتضح منه ان القرار المطعون فيه لم يكن له ما يبرره ، ويكون بذلك قد صدر مفتقرا الى سبب صحيح يستند اليه (١) .

وما ذهبت اليه المحكمة سليم ، لأنه اذا كان المنع من السفر قد تم بسبب ما نسب الى المدعى من مخالفات مالية واقتصادية ، وقد تبين ان التحقيق لم يسفر عن شىء ، كما لم تسند اليه النيابة العمومية اية تهمة فى هذا الصدد ، لذا فان قرار المنع من السفر يكون غير قائم على أساس جديرا بالالغاء .



(١) ق . د فى ١٩٦١/١/٢٤ ، ق ١٠٣٧ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٩٧ ، ص ١١٩ .
صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الأفراد برئاسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان .

واذا كانت المحكمة فى الاحكام سالفة الذكر قد أجابت المدعين الى ما يطالبون به ، باعتبار ان قرارات الادارة بمنعهم من السفر لم تقم على أساس سليم . فانها فى أحكام أخرى أقرت الادارة على هذا المنع لقيامه على أسباب تبرره .

فذهبت المحكمة فى أحد أحكامها :

انه وان كانت القاعدة العامة تقضى بحرية الفرد فى الانتقال من جهة الى أخرى والسفر خارج الديار المصرية ، الا أن للحكومة الحق فى منع سفر بعض الافراد مادامت ترى فى منعهم من ذلك دفعا لخطرهم ، وتأمينا لسلامة البلاد وأمنها وصيانة كيانها ، وحماية لأفراد الشعب والمجتمع من كل ما يضر بهم ، مادام قرارها قد خلا من سوء استعمال السلطة ومادام المنع مبنيا على أسباب جدية متصلة بالصالح العام . ولا يغير من هذا النظر ما يقول به المدعى من مضى مدة على الاحكام الصادرة ضده فى الاتجار بالمخدرات تعيد اليه اعتباره ، اذ أن رد الاعتبار لا يمنع الحكومة من اتخاذ تلك الاجراءات الوقائية التى من شأنها أن تحد من نشاطه فى تهريب المخدرات لمنع أثرها السىء على أفراد الشعب وهو — اى رد الاعتبار — لا يعدو أن يكون من شأنه محو أثر الحكم وعقوباته التبعية ، من حيث عدم اعتباره عائدا ، ومن جهة عدم حرمانه من التوظف ، لذلك فان من حق الحكومة أن تتخذ هذا الاجراء الذى اتبعته مع المدعى ولو لم تصدر ضده أحكام سابقة مادامت التحريات تدل على وجود نشاط له فى التهريب ، تلك التحريات التى لم يدحضها المدعى ولم يقدم ما يجرح القائمين بها أو يدل على انهم كانوا مدفوعين اليها بعامل الهوى والغرض (١) .

ورد الاعتبار وفقا لهذا الحكم ، لا يحول دون صدور قرار المنع من السفر ، اذا ما دلت التحريات على أن للمدعى نشاطا فى التهريب ، بالرغم من رد اعتباره . ويلاحظ هنا ان المحكمة وان اكتفت بمجرد التحريات لسلامة القرار ، الا أن هذه التحريات يجب أن تقوم على وقائع معينة تدل على خطورة الشخص على الأمن ، وليس على مجرد عبارات مرسلة عاطلة عن أى دليل .



---

(١) ق . د فى ١٩٥٦/١١/٢٧ ، ق ١٦٧٣ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٤٠ ، ص ٦٤ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برئاسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى .

وتقول المحكمة فى حكم ثان :

اذا كانت الادارة ، حين أصدرت قرارها بمنع احدى المصريات من السفر ، قد أصدرته مؤسسا على أسباب صحيحة ، وقدرت كل الظروف المحيطة بها واحسنت التقدير ، فلا تثريب عليها . فمتى كانت المدعية قد تقدمت بطلب استخراج جواز سفر لها بدعوى تعاقدها للعمل بأحد الملاهى بالخارج فرفض طلبها وكان الثابت من الأوراق يدل على ان المدعية ليست ذات سمعة فنية ، ولم تقدم دليلا على عكس ذلك ، وكل ما قدمته هو بطاقة ثابت بها انها تعمل (ارتيست) ، وهذه العبارة لا تدل على شىء ولا تكفى لاضفاء صفة الفن عليها . ومن ناحية السمعة ذكرت ادارة بوليس الآداب ان المدعية كانت مستخدمة بأحد المحال العامة ، وكان عملها قاصرا على مجالسة رواد المحل ثم اشتغلت صرافة فى أحد بارات الدرجة الثالثة . هذا فوق ما أثبته الكشف الطبى عليها . وذكرت الادارة ان سفر مثل المدعية الى الخارج سيؤدى بها الى سلوك طرق غير كريمة للارتزاق اذ ليس لها من فنها ما يساعدها على العيش فى مثل هذه البلاد ـ وأما من ناحية سابقة سفرها الى الخارج فصحيح انها سافرت ولكنها تزوجت من قبرصى مسيحى غير عابئة باختلاف الدين ، وهذا ان دل على شىء فانما يدل على فقدانها كل القيم الأخلاقية (١) .

ولقد انتهت المحكمة فى حكمها الى النتيجة السابقة ، فى ضوء الاسباب التى ورد ذكرها فى الحكم ، والتى تعتبر كافية لحمل القرار المطعون فيه .



وفى حكم ثالث تقول المحكمة :

ليس فى القانون ما يمنع الحكومة من تقييد حرية المواطنين فى الانتقال داخل حدود الدولة من اقليم الى آخر أو من منطقة فى اقليم الى منطقة أخرى منه متى رأت فى ذلك مصلحة عامة .

وعلى ذلك فان ما يذهب اليه المدعى من انه باعلان الوحدة بين مصر وسوريا أصبح الانتقال بين البلدين حرا ومباحا دون قيد أو رقابة من الجهة الادارية ، مردود بأن الدستور المؤقت الذى اعلن عقب قيام الجمهورية

---

(١) ق . د فى ١٩٥٦/١٢/١١ ، ق ٨٨٤ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٥٤ ، ص ٨٢ .
صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برئاسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته .

العربية المتحدة قد نص فى المواد ٦٨ و ٦٩ و ٧٠ منه على بقاء التشريعات المعمول بها فى كل من الاقليمين المصرى والسورى نافذة وسارية المفعول فى النطاق الاقليمى المقرر لها ، ومن بين هذه التشريعات القانون الخاص بجوازات السفر واقامة الاجانب السارى فى الاقليم الجنوبى « مصر » وهو الذى يجعل السفر خارج الاقليم المصرى خاضعا للقيود والشروط الواردة به ، ومن ثم فلا محل للقول بأن اعمال نصوص هذا القانون عند انتقال سكان الجمهورية العربية المتحدة من أحد اقليميها الى الآخر أمر يتعارض مع مقتضيات الوحدة بين الاقليمين المصرى والسورى (١) ٠

وما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى فى هذا الصدد ، استنادا الى الدستور والقانون ، يتفق مع ما انتهت اليه ادارة الفتوى والتشريع لوزارتى الخارجية والعدل ، على التفصيل الذى سلف بيانه (٢) ٠



وفى حكم آخر تقول المحكمة :

اذا كان الثابت من الأوراق ان المدعى أثناء وجوده باليمن أخذ يذيع الشائعات والأقوال التى تسىء الى سمعة البلاد الأدبية والاقتصادية والى العلاقات السياسية القائمة بين الجمهورية اليمنية والجمهورية العربية المتحدة بعد اتحادهما معا ، فانه يكون حقا للممثل السياسى للجمهورية العربية المتحدة باليمن أن يتدخل فى الأمر للمحافظة على دوام العلاقة الطيبة بين البلدين واتحادهما ، فيقرر سحب جواز سفر المدعى وترحيله من اليمن ٠

ولا يؤثر فى ذلك قول المدعى بأن الغاء التمثيل السياسى بين الجمهورية العربية والمملكة اليمنية على اثر اتحادهما ، يسلب الممثل السياسى للجمهورية العربية المتحدة باليمن اختصاصه فى هذا الصدد ، لأن الاتفاق بشأن هذا الالغاء لم ينفذ الا فى ١٤ من نوفمبر سنة ١٩٥٨ تاريخ الاعلان المتبادل بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة اليمنية على أن يكون تنفيذه ابتداء من التاريخ المذكور ، فى حين ان القرار المطعون فيه قد صدر قبل ذلك فى

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٩/٤/٢١ ، ق ٨٣٦ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ١٨٨ ، ص ١٩٣ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الأفراد برئاسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى ٠

(٢) انظر ص ٢١٠ — ٢١١ من هذا الجزء من الكتاب ٠

١٥ من يوليه سنة١٩٥٨ أى فى وقت كان التمثيل السياسى فيه لايزال قائما بين البلدين — ومن ثم يكون القرار المطعون قد صدر ممن يملكه وفى حدود السلطة التقديرية المخولة له مستهدفا الصالح العام (١) ٠

ولاشك ان القرار المطعون فيه ، قام على سببه المبرر له ، مادام قد ثبت من الأوراق ان المدعى أساء الى سمعة البلاد فى الخارج ، وكذلك الى العلاقات السياسية بين مصر واليمن ٠



ويدخل فى باب حرية **التنقل قرارات تحديد محل الاقامة ، وهو أمر** تعرضت له محكمة القضاء الادارى ايضا فى أحد أحكامها (٢) ٠

فقد قامت خصومة بسبب انتخابات الاتحاد الاشتراكى ومجلس الأمة بين بعض العائلات المسيحية وبين عائلة الشعايبة بالبدارى اختل بسببها الأمن العام فوقعت الجناية رقم ٣٧٨ لسنة ١٩٦٩ وحاصلها انه بتاريخ ١٩٦٩/١/٢١ قتل ستة من المواطنين من عائلة النجاجرة واتهم فى هذا الحادث ثلاثة من عائلة الشعايبة ليس من بينهم المدعى فى هذه الدعوى ٠ غير ان القضية حفظت لعدم كفاية الأدلة نتيجة لإحجام الأهالى عن التقدم للشهادة ، ومن أجل ذلك أصدر وزير الداخلية القرار رقم ٣١٣ بتاريخ ١٩٦٩/٣/١٧ باعتقال المتهمين الثلاثة فى الحادث المشار اليه وبابعاد ونقل بعض الموظفين من عائلة الشعايبة الذين ثبت للادارة انهم كانوا وراء الحادث ٠ وعقب ذلك حاولت عائلة الشعايبة الضغط على المسيحيين لاتمام صلح صورى معهم بعد قرار الاعتقال والابعاد ، الا أن عبد المسيح غطاس مقار كان يعارض هذا الصلح ، ولذلك دبرت عائلة الشعايبة أمر اختطافه وتم ذلك فى ١٩٧٠/٦/١٥ ٠ الا انه لما اكتشف الحادث قام الخاطفان بقتله وفصل

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٠/٥/١٠ ، ق ١٧٩ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٨٠ ، ص ٣١١ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برئاسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٧٠/١٢/٢٢ ، ق ٩٩ ، س ٢٥ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٤١ ، ص ٢٠٧ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برئاسة المستشار عبد الفتاح بيومى نصار نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمود طلعت الغزالى ومحمد نور الدين العقاد ٠

راسه واخفائها والقاء الجثة فى النيل • وقد أصدر وزير الداخلية القرار المطعون فيه متضمنا حظر اقامة خمسة أشخاص من بينهم المدعى فى دائرة محافظة أسيوط ، باعتباره أحد المحرضين على ارتكاب الحوادث الجنائية •

طعن المدعى فى قرار وزير الداخلية طالبا وقف تنفيذ قرار تحديد محل اقامته • فذهبت المحكمة وهى تتناول ركن الاستعجال فى هذا الطلب الى انه وان كان من المسلمات ان الحرية الشخصية التى يقيدها قرار حظر الاقامة بجهة معينة تهدد الفرد بصورة أشد ازعاجا بالنسبة له وأكثر ايلاما لذويه الا انه لا يجب الاعتداد بذلك فقط فى مجال توافر ركن الاستعجال ، بل يجب مع قيام ما سلف ألا تتأذى المصلحة العامة ايذاء شديدا بوقف التنفيذ ، اذ يترتب على وقف التنفيذ بالرغم من ذلك نتائج قد يتعذر تداركها ، والا يكون فى مقدور صاحب الشأن دفع النتائج الضارة التى قد تترتب على استمرار تنفيذ القرار بالوسائل المقبولة أو المعقولة •

وبالبناء على ما تقدم ، ولما كانت الأضرار المحتملة التى قد تنجم عن قرار تحديد محل الاقامة يجب أن يعتد فى تفسيرها بالمصلحة العامة فى مضمونها ومفاهيمها بمعناها الواسع ، وهذه المصلحة ليست لزاما مصلحة الادارة أو مصلحة طالب وقف التنفيذ ، بل هى مصلحة تقوم على اعتبارات اجتماعية أو سياسية أو دينية أو تاريخية جديرة بالاعتبار • ولما كان القرار المطعون فيه انما اتخذ بحسب الظاهر من الأوراق ليس لمجرد وضع قيد على حرية المدعى تجاوزا من الادارة لحدودها ، وانما اتخذ لمواجهة اعتبارات طائفية بجانب الاعتبارات الأخرى المتصلة بالأمن العام بعد أن لاحت فى الأفق سحب الفتنة بين المسيحيين والمسلمين فى تلك الظروف الاستثنائية التى تمر بها البلاد ، ومن ثم فان ركن الاستعجال بشروطه وحدوده السالف ايضاحها لا يقوم فى الواقع أو القانون بالنسبة للقرار المطلوب وقف تنفيذه •

ولا ينال مما تقدم ما أورده المدعى من أن استمرار نفاذ القرار سوف يودى بمصالحه ويعطل أعماله وتجارته ويلحق به ضررا جسيما مما يجرده من مصدر رزقه • كما يمنعه من الاشراف على تربية أولاده ورعاية أسرته بجانب الأضرار الأدبية الأخرى التى تصيب سمعته • لا ينال ذلك مما تقدم اذ ادارة أعماله وتجارته والاشراف على أولاده يمكن أن يقوم بها ذوو قرباه وعماله وذلك الى أن يفصل فى موضوع الدعوى • كل ذلك بجانب ان الأضرار المشار اليها سواء منها المادية والأدبية التى قد تلحق المدعى يمكن جبرها عن طريق التعويض اذا الغى القرار موضوعا وكان للتعويض ما يبرره •

وانتهت المحكمة الى رفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ٠

وهذا الحكم ولم يستطع التوفيق بين المصلحة الخاصة للمدعى فى بقائه فى بلده يرعى مصالحه ، وبين المصلحة العامة التى تقتضى الحفاظ على الأمن العام وتجنب الفتنة بين عنصرى الأمة من مسلمين ومسيحيين ، غلب جانب المصلحة العامة ، وهو ما ينبغى على القاضى الادارى أن يفعله اذا وضع بين خيارين ، المصلحة العامة أم المصلحة الخاصة ، وعجز عن التوفيق بين المصلحتين ٠

(ج) موقف المحكمة الادارية العليا :

اقامت المدعية دعواها رقم ١١٦٠ لسنة ١٠ ق ، تطلب فيها وقف تنفيذ القرار الصادر من وزارة الداخلية بعدم الترخيص لها فى السفر الى المملكة العربية السعودية ٠

وقد قضت محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٦/٥/٢٢ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، استنادا الى ان المدعية قدمت شهادة صادرة من مدير الأمن العام للمملكة العربية السعودية ، مؤرخة ١٨ من رمضان سنة ١٣٧٥ هـ ، تفيد ان المدعية تتمتع بحسن السير والسلوك مدة وجودها بالمملكة العربية السعودية ، وذلك ينقض ما جاء بمذكرة الحكومة المؤرخة ١٩٥٦/٤/٢ ، ويجعل القرار المطعون فيه مستندا الى وقائع مشكوك فى صحتها ٠

طعنت هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور ، طالبة الحكم بقبول الطعن شكلا ، وفى الموضوع بالغاء الحكم المطعون فيه ، ورفض طلب وقف التنفيذ ، على أساس ان القرار المطعون فيه قام على اعتبارات من المصلحة العامة ، تتعلق بسمعة مصر وكرامتها خارج البلاد ، بناء على أمور معينة منسوبة الى المدعية ، استخلصتها الادارة من تقارير رسمية مقدمة من موظفين مصريين مسئولين ، لا تنفيها شهادات عامة بحسن السير والسلوك صادرة من موظفين فى حكومة أجنبية ٠

هنا ذهبت المحكمة الادارية العليا (١) الى أن الترخيص أو عدم

---

(١) ع ٠ فى ١٩٥٦/٦/٣٠ ، ق ١٥٥٥ ، س ٢ ، مجموعة السنة الأولى ، بنـد ١٢٠ ، ص ٩٩٩ ٠

صدر هذا الحكم من المحكمة برئاسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين السيد ابراهيم الديوانى والامام الامام الخريبى وعلى ابراهيم بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل ٠

الترخيص فى السفر الى خارج البلاد هو من الأمور المتروكة لتقدير الادارة ، حسبما تراه متفقا مع الصالح العام ، فلها أن ترفض الترخيص اذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك ، كما لو كان فى سلوك طالب الترخيص ما يضر بمصلحة البلاد ، أو يؤذى سمعتها فى الخارج ، أو لغير ذلك من الأسباب المتعلقة بالمصلحة العامة .

واذا كان القرار المطعون فيه قام على أمور معينة منسوبة الى الطالبة لو صحت لبررت النتيجة التى انتهى اليها القرار . وقد بان للمحكمة من الأوراق المقدمة ان الادارة استخلصت من التقارير الرسمية المقدمة من الملحق العسكرى بجده ، ومن موظفين مصريين معارين الى الحكومة السعودية ، ان فى اقامة المدعية فى المملكة العربية السعودية ما يؤذى المصلحة العامة . ولا تثريب على الحكومة المصرية اذا كانت قد اطمأنت فيما انتهت اليه الى صدق تقارير موظفيها المسئولين ، ورجحتها فى هذا الخصوص على شهادة موظف فى حكومة أجنبية ، بحسن سير المدعية وسلوكها ، وردت فى عبارات عامة لا تنفى على التخصيص ما نسب اليها ، ومن ثم يكون الطعن قد قام على اساس سليم من القانون . ويتعين الغاء الحكم المطعون فيه . والقضاء برفض وقف التنفيذ .

والملاحظ على الحكمين السابقين ، انه كان أمام محكمة القضاء الادارى حجج تؤيد موقف المدعية وحجج تساند رفض دعواها ، فرجحت الحجج الأولى تغليبا منها لجانب الحرية على جانب التقييد ، فى حين رجحت المحكمة الادارية العليا الحجج الثانية تغليبا منها لجانب التقييد على جانب الحرية .

وكان على المحكمة الادارية العليا ، وهى ترجح جانب التقييد ، ان تبحث مدى صحة الأسباب التى أقامت عليها الادارة قرارها ، ومدى تناسب هذه الأسباب اذا صحت مع قرار المنع من السفر ، اما أن تسلم بما تذهب اليه جهة الادارة ، وتعوّل على ما انتهت اليه ، فان ذلك أمر غير مقبول . ان رقابة المحكمة على قرارات الادارة التى تمس الحريات تتطلب ان تمد نطاق رقابتها الى أسباب القرارات المطعون فيها ، وتناقش مدى تناسب سبب القرار مع محله ، لتنتهى الى النتيجة السليمة ، اما ان تكتفى بمجرد اطمئنان الادارة الى صدق ما قام عليه قرارها وتؤيد هذا القرار ، فان ذلك يعنى ان المحكمة ترى ان سلطة الادارة فى هذا الصدد تحكمية لا رقابة لها عليها ، وليست سلطة تقديرية تخضع لرقابتها .

لقد وسعت المحكمة الادارية العليا من السلطة التقديرية للادارة ، ولم تقدر انها تواجه حرية عامة ، بل سوّت بينها وبين أية رخصة من الرخص التى تتحكم فيها الادارة بسلطة تقديرية . ان وجهة نظر المحكمة الادارية العليا من شأنها ، وهى تعتبر حرية الانتقال من قبيل الرخص التى تتحكم الادارة فى منحها أو منعها ، تجريد القاضى من حقه فى مراقبة أسباب القرار ، وتقدير الحالة المبررة لمسلك الادارة فى منع السفر ، مادامت قد عوّلت على تقدير الادارة وحدها فى هذا الشأن ، حسبما تراه هى متفقا مع الصالح العــام . ومثل هذا المنحى يستبعد عمليا أيــة رقابة قضائية على تصرفات الادارة فى هذا المجال (١) .

لقد كان على المحكمة أن تضيق من سلطان الادارة فى مجال الحريات ، فلا تجيز تصرف الادارة فى منع سفر المصرى الى الخارج الا لسبب خطــير تتناسب خطورته مع أهمية الحق الدستورى الذى تعطله ، لا أن تعتبر المنع من الأمور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه هى متفقا مع الصالح العام . وهذا بالطبع يجعل زمام الدعوى والرقابة على الادارة فى يد القاضى ، اذ هو الذى يقدر ما اذا كان السبب الذى تتذرع به الادارة من الخطورة بحيث يطوّع تعطيل حرية الانتقال أم لا (٢) .



وذهبت محكمة القضاء الادارى الى أن سلطة الادارة فى تقييد حرية المواطنين فى السفر مقيدة بدورها بالحدود التى أوردتها المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ ، ومن ثم فان استعمالها هذه الرخصة منوط بقيام أسباب فى طالب السفر تقطع بخطورته على الأمن العام وسلامة الدولة فى الداخل والخارج وحماية الاقتصاد القومى ، وان تستند هــذه الأسباب طبقا لمــا استقر عليه قضاء المحكمة ، الى أصول ثابتة فى الأوراق تؤيدها وتوصل اليها للتأكد من قيام القرار على سببه الصحيح .

فاذا كان الثابت ان المدعى يحمل جواز سفر مصرى منذ سنة ١٩٤٥ ، وهو دائم السفر الى سوريا ولبنان منذ ذلك الوقت ، لأعمال تتعلق بتجارته حتى أدرج فى قوائم الممنوعين من السفر الى سوريا فى مارس سنة ١٩٥٨ بناء على طلب المباحث العامة لأمــور تتعلق بأمن الدولة وسلامتها دون الاشارة الى واقعة معينة منتجة ، ومع ذلك فقد سمح له بالسفر صباح يوم

(١و٢) د. محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ — ١٢٦ .

٢ من مايو سنة ١٩٥٨ بعد أن حصل على تأشيرة خروج فى ٢٦ من ابريل سنة ١٩٥٨ ، ولما طلب السفر فى ٩ من مارس سنة ١٩٥٩ رفضت ادارة المباحث العامة ، وطلبت استمرار ادراج اسمه فى قوائم الممنوعين • ولما استوضحت صرحت لأول مرة بالأسباب التى دعتها الى ذلك وهى ان التحريات دلت على انه من عملاء المخابرات البريطانية وكان يتعاون معهم اثناء الحرب العالمية الثانية ، وكان يتفاخر بذلك بين المصريين • كما كان يقوم بتوزيع النشرات الخاصة بالدعاية البريطانية ، وانه كان يسخر أثناء حرب السويس سنة ١٩٥٦ من الانذار الروسى ويقلل من أهميته • ولا حاجة الى القول بأن هذه الأسباب جاءت فى عبارات عامة مرسلة ، ولم تقم على وقائع محددة منسوبة الى المدعى • وفضلا عن ذلك فان الوقائع التى تضمنتها هذه التحريات قد مضى عليها وقت طويل سمح خلاله للمدعى بالسفر دون اعتراض ، ومن ثم فانه أيا كانت الحقيقة فى شأن سلوك المدعى فى الماضى قبل سفره الأخير فى ٢ من مايو سنة ١٩٥٨ بعد وضعه فى قوائم الممنوعين من السفر وقبل ذلك ، فان التصريح له بالسفر سنويا الى سوريا ولبنان منذ سنة ١٩٤٥ ، يدل على أن جهة الادارة فى واقع الأمر لم تكن تعتبره خطرا على أمن الدولة وسلامتها ، والا لما رخصت له مع قيام هذه التحريات منذ سنة ١٩٥٦ على الأقل ، بالسفر الى سوريا ولبنان ، فاذا عادت جهة الادارة ومنعته من السفر سنة ١٩٥٩ استنادا الى هذه الوقائع القديمة والتى لم يكن لها من أثر عليه وقت وجودها منذ سنة ١٩٤٥ ، فان القرار المطعون فيه يكون عندئذ قد قام على غير سبب صحيح ، ومن ثم فهو قرار مخالف للقانون ويتعين الغاؤه (١) •

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا التى انتهت الى القول بأن الترخيص أو عدم الترخيص فى السفر الى خارج البلاد هو من الأمور المتروكة لتقدير الادارة ، حسبما تراه متفقا مع الصالح العام ، فلها أن ترفض الترخيص اذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك •

واستطردت المحكمة قائلة : لما كان القرار المطعون فيه قام على أمور معينة منسوبة للمدعى هى انه من عملاء المخابرات البريطانية ، وكان يتعاون

---

(١) ق • د فى ١٩٦٠/٥/١٧ ، ق ١٣١٣ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٨٩ ، ص ٣٣٢ •

صدر هذا الحكم من دائرة هيئة منازعات الأفراد والهيئات برئاسة المستشار محمد عزت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته •

معهم أثناء الحرب العالمية الثانية ، وكان يفاخر بذلك ، كما كان يقوم بتوزيع النشرات الخاصة بالدعاية البريطانية ، وكان أثناء العدوان على البلاد عام ١٩٥٦ يسخر من الانذار الذى وجهته روسيا الى الدول الغربية ويقلل من أهميته ، وهو يتخذ من اشتغاله بتجارة القطن وتنقله داخل البلاد وخارجها وسيلة لاخفاء نشاطه الحقيقى لصالح بريطانيا · وهى أمور تبرر النتيجة التى انتهى اليها القرار · وقد بان للمحكمة من الأوراق المقدمة ان وزارة الداخلية استخلصتها من التحريات التى تجمعت لدى ادارة المباحث العامة (فرع النشاط الداخلى — أجانب) · ولا تثريب على الوزارة اذا كانت قد اطمأنت فيما انتهت اليه الى صدق تحريات موظفيها المسئولين ، وليس يقدح فى سلامة قرارها أن يكون قد مضى بعض الوقت على الوقائع التى تضمنتها التحريات سمح للمدعى خلاله بالسفر دون اعتراض ، اذ هى حرة فى اختيار مناسبة اصدار قرارها بغير معقب ، عدا اساءة استعمال السلطة وهو ما لم يقم عليه دليل ·

وانتهت المحكمة الى القول انه لما تقدم ، يكون القرار المطعون فيه سليما قانونا ، ويكون الحكم المطعون فيه اذ أخذ بغير هذا النظر قد أخطأ فى تطبيق القانون وتأويله · ويتعين لذلك القضاء بالغائه ورفض الدعوى(١) ·

واذا كانت لنا ملاحظات على موقف المحكمتين فانا نقول : ان محكمة القضاء الادارى تطلبت فى حكمها أن يقوم القرار على وقائع محددة لا على عبارات عامة مرسلة وهى بذلك تتابع قضاءها القديم ، فى حين سلمت المحكمة الادارية العليا بتحريات المباحث العامة ، على الرغم من أن هذه التحريات لا تعدو أن تكون بمثابة محضر جمع استدلالات يخضع لرقابة المحكمة · ان تعويل المحكمة على هذه التحريات والتسليم بها تسليما مطلقا دون تمحيص أمر لا يجوز فى مجال الحريات العامة ·

كذلك فان محكمة القضاء الادارى استندت فى حكمها الى أن السماح للمدعى بالسفر بعد فوات بعض الوقت على الوقائع التى تضمنتها التحريات

---

(١) ع فى ١٩٦٢/١٢/١ ، ق ١٩٧٧ ، س ٦ ، مجموعة السنة الثامنة ، بند ١٦ ، ص ١٥٩ ·

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة المستشار الامام الخريبى وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى ·

يجعل قرار الادارة غير سليم ، فى حين استخلصت المحكمة الادارية العليا من ذلك نتيجة عكسية ، هى ان هذا السماح لا يؤثر فى صحة القرار المطعون فيه • ولاشك ان هذا الاستخلاص من جانب المحكمة الادارية العليا غير منطقى ، ذلك ان سفر الشخص بعد اجراء هذه التحريات ، وعدم اتيانه ما يضر بالصالح العام ، قرينة على ان هذه التحريات غير سليمة ، أو ان هذه التحريات على فرض سلامتها لا تؤدى الى النتيجة التى تخوفت منها الادارة •

لذا فان حكم محكمة القضاء الادارى فى رأينا هو الحكم السليم ؛ لانه الأكثر تجاوبا مع القانون من جهة ، والأكثر احتراما للحريات العامة من جهة أخرى •

★ ★ ★

وفى حكم آخر أقام المدعى الدعوى رقم ٢٦٢ لسنة ١٥ ق أمام محكمة القضاء الادارى ، طالبا فيها الحكم بالغاء القرار الادارى الصادر فى ١٩٦٠/١٠/٢٥ برفض التصريح له بالسفر الى الخارج للعلاج • وقال المدعى شرحا لدعواه ، انه أصيب بمرض الصرع وخلع متكرر بالكتفين ، الأمر الذى تقدم بسببه فى ١٩٦٠/١٠/٢٣ الى السيد مدير عام القومسيونات الطبية لتوقيع الكشف الطبى عليه والتصريح له بالسفر الى الخارج للعلاج من هذه الأمراض • وكان المدعى قد سبق توقيع الكشف عليه عام ١٩٥٥ وتقرر له السفر الى المانيا الغربية وايطاليا فسافر فعلا وأجريت له عملية جراحية فى كتفه اليسرى • وفى عام ١٩٥٦ صرح له بالسفر ثانية بناء على توصيات الأطباء الاخصائيين لخلع المسمار الطبى الموضوع له فى الكتف اليسرى واجراء عملية بالكتف اليمنى ، وقد سافر الى الخارج ، ولكن الاخصائيين أشاروا عليه بأن يؤجل اجراء العملية التى كانت ستجرى له وقتئذ • وبعد توقيع الكشف الطبى عليه فى ١٩٦٠/١٠/٢٣ صدر القرار المطعون فيه برفض التصريح له بالسفر الى الخارج رغم توصيات الأطباء الاخصائيين بالقاهرة بضرورة سفره الى الخارج للعلاج • ويقول المدعى ان هذا القرار صدر مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة الأمر الذى يوجب الغاءه •

وبجلسة ١٩٦٢/١١/٢٧ حكمت المحكمة بالغاء القرار المطعون فيه • وأقامت قضاءها هذا على أن المدعى يعانى منذ زمن طويل من مرض الصرع ، ومن خلع فى كتفيه ، وبعد علاج طويل لم يثمر سافر الى الخارج للعلاج فى سنة ١٩٥٥ بناء على مشورة أطبائه المعالجين له ، وأجريت له

عملية جراحية فى ايطاليا بكتفه اليسرى وذلك بوضع مسمار فيها . وفى عام ١٩٥٦ طلب السفر الى الخارج لاتمام علاجه ، فعرض على القومسيون الطبى العام الذى قرر ان حالته الصحية تتطلب السفر للعلاج فى الخارج وكان ذلك بجلسة أول أغسطس سنة ١٩٥٦ . وورد فى أوراق هذه الجلسة ما يفيد ان المدعى قدم تذاكر علاج من أخصائيين فى الأمراض العصبية منذ عام ١٩٥٠ تفيد علاج الصرع ، وانه يشكو من وجود خلع مزدوج بالكتفين ، وقرر انهم رغبوا فى اجراء عملية للكتف اليمنى ولكنه كان فى « جبس » فلم يتيسر اجراؤها . واثبت الفحص الطبى وجود أثر التئام لتداخل جراحى لخلع بالكتف اليسرى من الأمام واسترخاء بمفصل الكتف اليمنى ، وتصرح للمدعى بالسفر الى الخارج على أساس هذا التقرير الطبى وسافر المدعى فعلا ، ولكنه لم يتمكن من اتمام علاجه لسوء حالته الصحية .

واستطردت المحكمة قائلة : ان حق الأفراد فى السفر الى الخارج هو من الحقوق المتعلقة بالحريات العامة التى كفلها الدستور ، ولا يجوز تقييدها ومصادرتها الا فى الحدود التى رسمتها القوانين والقواعد التنظيمية العامة التى تقررها الدولة فى حدود هذه القوانين . ولئن كانت قد صدرت بعض هذه القواعد التى تنظم السفر الى الخارج الا انه يبين منها انها لم تمنع السفر للعلاج . وانه اذ أصدرت جهة الادارة بعد ذلك تعليمات من مقتضاها التثبت من مرض طالبى السفر للعلاج ، ورأت عرضهم على القومسيون الطبى العام لهذا الغرض فانه يجب ان يراعى فى هذه التعليمات انها واردة على حقوق عامة فلا يتوسع فيها . وانه لما كانت هذه الحالة المرضية للمدعى ثابتة من الأوراق بدليل ان القومسيون الطبى العام أثبتها ، واثبت أنها تستدعى السفر للعلاج بالخارج فى سنة ١٩٥٦ حيث تصرح له بالسفر فعلا فى ذلك العام ، وانه متى ثبت ذلك فانه لا يسوغ للقومسيون الطبى العام ان يقرر ان هذه الأمراض بذاتها لا تستدعى السفر للخارج ، وانه وان كان قراره بالنسبة لحالة الخلع بالكتفين قائما على أساس انه يمكن خلع المسمار وتثبيت الكتف اليمنى بجراحات تجرى بنجاح فى مصر ، الا أن قراره بالنسبة لحالة الصرع لا يخرج عن فرضين :

الأول : انه يمكن علاج حالة الصرع فى الداخل ، وهذا فرض مستحيل ، لأن الثابت من الأوراق ان علاجه الطويل ، والكشوف الطبية المختلفة قد قطعت بأن الحالة تزداد سوءا .

الثانى : ان حالة المدعى أصبحت مستعصية ، ولا يفيد فيها العلاج لا فى الداخل ولا فى الخارج وهو المستفاد من شهادة الاخصائيين الذين

استعان بهم القومسيون الطبى فى سنتى ١٩٥٩ و ١٩٦٠ وعندئذ يكون قرار القومسيون الطبى قد جانبه الصواب لأنه ليس من مهمته اغلاق أبواب الأمل فى الشفاء واهدار آدمية المريض مادام قادرا على علاج نفسه فى الخارج ·

وانتهت المحكمة الى القول بأن القرار المطعون فيه صدر مخالفا للقانون وتعين القضاء بالغائه ·

طعنت الحكومة فى الحكم المذكور طالبة الغاءه والقضاء برفض الدعوى ، وقد اجابتها المحكمة الادارية العليا (١) الى طلبها مستندة الى انه اذا كان الثابت من الأوراق حقا ان المدعى مريض بخلع الكتفين ويعانى من حالة صرع تشتد وتزيد حسبما جاء بحق فى أسباب الحكم المطعون فيه ، فانه لم يثبت بالأوراق ان حالة المريض تتطلب علاجا سريعا فى الخارج عسى أن يشفيه · وهذا ما أخطأ فى استخلاصه من الأوراق الحكم المطعون فيه بعد أن ثبت أن هيئة القومسيون الطبى العام قد قطعت برأيها فيه لأكثر من أربع مرات ، وبعد أن أشركت معها فى الفحص بعض السادة من الأطباء المتخصصين فى مستشفيات هامة أخرى قطعت بأن حالة المدعى لا تتطلب السفر للعلاج بالخارج · وقد جاء قرارها المطعون فيه مسببا تسبيبا فنيا دقيقا وتلك ناحية فنية تستقل بتقديرها الجهة الادارية المختصة وهى هيئة القومسيون الطبى العام بلا معقب عليها ولا تمتد اليها رقابة محكمة القضاء الادارى ، فان هى فعلت ذلك فان حكمها المطعون فيه يكون قد خالف القانون ·

وأضافت المحكمة : ان الحكم المطعون فيه قد جانبه الصواب أيضا فيما ذهب اليه من تأويل لبعض الحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور · صحيح ان الحرية الفردية هى الحق فى عمل كل ما من شأنه ألا يضر بحقوق الآخرين · ومباشرة الحقوق الطبيعية لكل فرد ليس لها من حدود الا تلك التى تكفل تمتع أفراد الجماعة الآخرين بنفس هذه الحقوق ، انما يجب ألا تقرر حدود الحقوق الطبيعية الا بالقانون ، ولكن الحرية ليست

---

(١) ع فى ١٩٦٥/٥/٨ ، ق ١٦٨ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١١٩ ، ص ١٢٨٣ ·

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة المستشار الدكتور ضياء الدين صالح وكيل مجلس الدولة وعضوية المستشارين محمد شلبى يوسف وعادل عزيز وعبد الستار آدم وأبو الوفا زهدى ·

مطلقة بل هى مقيدة بعدم اضرار الشخص بغيره ، ولهذا وجب تنظيمها على نحو ما يكفل منع الاسراف فيها أو اساءة استعمالها · وكل ما فى أمر هذه القيود ، أن تكون الحدود التى يقتضيها هـذا التنظيم عامة وليست تحكمية · ومعنى عموميتها هذه ان توضع القيود للجميع بناء على قوانين أو لوائح تنتظم كل الأفراد دون تفريق أو تمييز ، وبذلك تحدد حرية الفرد للابقاء عليها وتقيد لتصان من العبث والفوضى · وبغير ذلك لا يستقيم حال الشعب ، ويصير اطلاق الحرية معول هدم لها · على ان هذا التنظيم الذى يرد على الحرية الفردية قد يتخذ صبغة وقائية بمعنى انه لا يصح للفـرد استعمال حريته الا بعد اذن خاص من الدولة مثل الترخيص بالسفر الى خارج البلاد (قيد وارد على الحرية الشخصية فى الذهاب والاياب والسفر) · وقد يأخذ تنظيم الحرية الفردية صبغة علاجية أو جزائية فى صورة عقوبات أو جزاءات (جنائية أو مدنية) على الاسراف فى الحريات الفردية اسرافا تترتب عليه أضرار بمصالح الدولة أو بالأفراد الآخرين من أبناء الشعب · والدساتير الديموقراطية ترسى قواعد الحرية وأصولها وتترك للقوانين العادية من تشريعات ولوائح التنظيمات أو الحدود الضرورية لهذه الحرية تفـاديا لخطر اطلاقها وخشية انطلاقها · وقد كثرت فى دستور ١٩٢٣ الملغى النصوص التى ناطت بالتشريع العادى مهمة تنظيم الحرية أو تحديدها ، وقـد أدى استغلال هذه الرخصة فى الواقع من الأمر الى المساس بأصل الحق وتضييق الخناق عليه · ولذلك حرص دستور سنة ١٩٥٦ المعمول به من يونيو سنة ١٩٥٦ على الحد من تلك الرخصة · فأرسى قواعد الحقوق والواجبات العامة فى الباب الثالث منه ، ونص فى المـادة ٣٩ على انه « لا يجوز ان تحظر على مصرى الاقامة فى جهة ولا أن يلزم الاقامة فى مكان معين الا فى الأحوال المبينة فى القانون » · فالدستور كفـل للمواطن حرية التنقل ذهابا وايابا داخل أقاليم الجمهورية العربية المتحدة · ويتحدد نطـاق هـذا الحق الدستورى بالمجال الاقليمى للدولة ، وهو الحد الطبيعى لمباشرة الدولة لسلطاتها الدستورية على الأفراد المقيمين فيها ، وفى هـذه الدائرة يباشر الأفراد حقوقهم وواجباتهم العامة التى يحميها الدستور · وبذلك تخـرج حرية سفر المواطن الى خارج أقاليم هذه الجمهورية عن دائرة الحقـوق التى كفلها الدستور وتبقى خاضعة لترخص جهة الادارة منحا أو منعا فى حدود القواعد واللوائح التنظيمية التى تضـعها مراعيـة فيهـا طابعى العمومية واللاتحكمية ثم على جهة الادارة أن تلتزم أحكام قواعدها التنظيمية هذه ·

وتستطرد المحكمة قائلة : ان مجلس الوزراء وافق فى ٦ يونيه سنة ١٩٥٦ على مذكرة تقدم بها السيد وزير الداخلية بشأن تنظيم السفر للخارج ، كما اصدرت بعد ذلك وزارة الداخلية التعليمات العامة رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢

بقواعد سفر المواطنين الى الخارج ومنها تعليمات خاصة بالسفر للعلاج ٠ ومفاد هذه القواعد والأحكام ان سياسة الحكومة تهدف الى تنظيم السفر الى الخارج حرصا على « قوى البلاد الانتاجية » و « نشر الرخاء فى ربوع الوطن العزيز » و « توطيد أمن البلاد فى الداخل والخارج » و « الحرص فى انفاق حصيلة البلاد من النقد الأجنبى » ٠ وتحقيقا لهذه الأهداف القومية العليا رات الحكومة فى شأن طائفة الراغبين من المواطنين فى السفر لغرض العلاج ، رأت ، وحسنا ما فعلت ، عرض حالاتهم على هيئة القومسيون الطبى العام ، وهو الجهاز الادارى الرسمى المختص ، لتقرير الحالة المرضية فى كل مرة لكل طالب ، وهل يمكن علاج الحالة داخل البلاد ، وهل لا مناص من السفر لتحقيق العلاج ، أم ان الحالة المرضية مما لا يجدى فيها سفر أو بقاء ، وعندئذ يتعين رفض الترخيص بسفر لن يبرىء من علة أو يشفى سقما ٠ فمهمة القومسيون الطبى العام فى هذا الشأن ، وحسبما حددتها اللوائح والقوانين ، لا تقتصر ، حسبما ذهب خطأ الحكم المطعون فيه ، على مجرد التثبت من قيام المرض فى حالة طالب الترخيص بالسفر ، بل اكثر من ذلك وأهم ، مهمته تنطوى على القول الفصل بأن المرض قائم بالفعل وان علاجه مستعص فى ربوع هذه البلاد ، وان له على الراجح علاجا فى خارجها ان لم يكن مؤكدا فلا أقل من أن يكون مأمولا فيه ٠ ان لجان القومسيون الطبى العام تختص وحدها بتقدير حالات السفر الى الخارج للعلاج ، وهذه اللجان تضم ولاشك نخبة ممتازة من الأطباء وهى الجهة الوحيدة القادرة على تقدير مدى حاجة المريض الى السفر للخارج من عدمه ٠ فما كان يجوز للحكم المطعون فيه أن يناقش تفاصيل تقرير القومسيون الطبى العام طالما انه استخلص قراره استخلاصا سائغا مقبولا مما هو ثابت من وقائع الحالة المعروضة عليه ٠

وانتهت المحكمة الى القول انه فضلا عما سلف فقد فات الحكم المطعون فيه ، ما سبق أن قضت به هذه المحكمة فى العديد من الطعون المماثلة من أن الترخيص أو عدم الترخيص فى السفر الى خارج البلاد ، سواء اكان بقصد العلاج او غيره لهو من الأمور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه هى متفقا مع الصالح العام ٠

تعليقنا على الحكمين السابقين :

١ ـ يبين من الحكمين السابقين ، ان محكمة القضاء الادارى ناقشت ما ذهب اليه القومسيون الطبى ، لتنتهى للأسباب التى أوردتها ، الى الغاء القرار المطعون فيه • أما المحكمة الادارية العليا فقد سلمت برأى القومسيون الطبى ، على الرغم من القرائن التى تهدم هذا الرأى والمستمدة من مسلك القومسيون الطبى ذاته ، حين انتهى قبل ذلك الى ان حالة المدعى الصحية تتطلب سفره للعلاج فى الخارج •

٢ ـ استمرت المحكمة الادارية العليا فى ترديد المبدأ الذى اعتنقته فى عديد من أحكامها السابقة من ان الترخيص أو عدم الترخيص فى السفر الى خارج البلاد ، سواء بقصد العلاج أو لغيره ، هو من الأمور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه هى متفقا مع الصالح العـام ، دون أن تحاول مناقشة أسباب قرار الادارة لتستبين مدى مشروعيته •

٣ ـ اذا افترضنا جدلا ان حرية السفر الى خارج مصر تخرج ـ كما قالت المحكمة الادارية العليا ـ عن دائرة الحقوق التى كفلها الدستور ، فانها تظل مع ذلك احدى الحريات التى يخضـع تنظيمها للقانون لا لقرارات تصدر من الادارة ، ذلك ان القاعدة كما سبق وأوردنا تفصيلا فى الجـزء الأول من هذا الكتاب(١) ان أداة تنظيم الحرية هى القانون• واذا لاحظنا ان تنظيم السفر للخارج للعلاج تم ـ كما جاء فى حكم المحكمة الادارية العليا ـ عن طريق مذكرات وتعليمات صادرة اما من مجلس الوزراء أو من وزارة الداخلية دون أن تستند الى قانون ، فان هذه القرارات تكون غير مشروعة لأنها نظمت أمورا لا تنظم الا بقانون أو بناء على قانون ، وبالتالى لا يجوز الاحتجاج بها لحظر أو لتقييد حرية السفر للعلاج •

٤ ـ لو افترضنا جدلا صحة ما انتهت اليه المحكمة الادارية العليـا من الناحيـــة القانونية ، فانه يبقى مع ذلك اعتبار هام هـــو الاعتبـار الانسانى ، الذى ينبغى أن يغلّب على الاعتبارات القانونية احتراما لآدمية الانســان • ان المريض الذى يبحث عن الشفاء ينبغى الا تسد فى وجهه أبواب

---

(١) انظر : الجزء الأول من الكتاب ، ص ١٨٤ وما بعدها •

الأمل . فاذا كان علاجه قد فشل فى الداخل ، ويعتقد انه يمكن أن يشفى فى الخارج ، فلا ينبغى أن تقف أية اعتبارات مهما كانت - مثل القول بالحرص على حصيلة البلاد من النقد الأجنبى مثلا - دون سفره الى الخارج لطلب العلاج ، مادام قادرا عليه .

واذا كان القضاء الادارى فى فرنسا ومصر قد غلّب الاعتبارات الانسانية على الاعتبارات القانونية عندما أجاز للادارة سحب قرارات فصل الموظفين على الرغم من مشروعيتها ، فانه لا أقل من أن يعامل المريض هذه المعاملة ، فيتجاوز عن الاعتبارات القانونية اذ ما تعارضت مع الاعتبارات الانسانية . ان الرحمة بمريض يعانى فوق أى اعتبار قانونى يمكن أن يثار .

واذا كانت محكمة القضاء الادارى قد استندت الى اعتبارات قانونية وانسانية معا ، لتنتهى الى الغاء القرار المطعون فيه ، فان حكمها يكون أولى بالترجيح والتأييد .



وفى حالة أخرى تخلص وقائعها فى أن المدعى اقام دعوى ضد السيد وزير الداخلية والسيد المدير العام لمصلحة الهجرة والجوازات والجنسية يطلب الحكم أولا - وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار الصادر عن المدير العام المذكور فيما تضمنه من رفض طلبه الهجرة الى كندا . وثانيا - بالنسبة للطلبات الموضوعية بقبول الطعن شكلا وفى الموضوع بالغاء القرار سالف الذكر والزام المطعون ضده بالمصاريف والأتعاب .

وقال المدعى شارحا دعواه ، انه قدم طلب هجرة الى كندا فى ١٣ من سبتمبر سنة ١٩٦٤ الى مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية بالاسكندرية بناء على موافقة من سفارة كندا التى أرسلت اليه فى ٢ من سبتمبر سنة ١٩٦٤ ، الا أن المصلحة رفضت طلبه فى ٢٠ من أكتوبر سنة ١٩٦٤ دون ابداء الأسباب . وقال المدعى ان هذا الرفض يعتبر صورة من صور الانحراف بالسلطة ، كما انه يعتبر اخلالا بمبدأ متعلق بحقوق الانسان وهو حرية العمل .

وقد صدر حكم محكمة القضاء الادارى بالغاء القرار المطعون فيه(١) .

---

(١) ق . د ، ق ١٨٢ ، س ١٩ .

واقامت المحكمة قضاءها على ان الجهة الادارية بررت سبب رفضها السماح للمدعى بالهجرة بعدم خبرته ، وعدم استقراره ، وعدم اجادته اللغة الانجليزية ، وادلائه بأقوال غير صحيحة ، ولم تبن هذا الرفض على اسباب تتعلق بالتزامات عامة قبل الدولة أو بخشية مساس وجوده بالمهجر بسلامة الدولة أو بأمنها او سمعتها فى الداخل أو فى الخارج أو بوجود مصلحة للدولة فى بقائه فيها وعدم هجرته منها ٠ وانه بالنسبة لعدم الخبرة فثابت ان المدعى حاصل على دبلوم مدرسة الهندسة التطبيقية العليا سنة ١٩٤٧ ، وانه عمل مهندسا حتى شهر ديسمبر سنة ١٩٥٥ ومنحته نقابة المهن الهندسية لقب مهندس ، فلا يسوغ القول بعد ذلك بأنه ليست لديه الخبرة للعمل خارج البلاد ٠ كما ان هذا المؤهل يستلزم الالمام باللغة الانجليزية ويفترض المامه بها الالمام الكافى الذى يسمح له بالعمل خارج البلاد ، فضلا عما يفيده من اقامته فى البلد الأجنبى من اتقان لغته ، فيكون من التجنى على الواقع القول بانه لا يجيد اللغة الانجليزية ٠ وانه بالنسبة الى التذرع بعدم استقرار المدعى الذى استخلصته الجهة لادراية من انه طلق ثلاث زوجات ، فليس فى ذلك ما يشير الى عدم استقراره أو الى ان أسباب الطلاق ترجع اليه ، كما لا يبين منه ان هذا الطلاق قد انعكس على عمله او أثر فى كفايته أو سمعته ، ولم يثبت ان شيئا من ذلك كله له صلة بالصالح العام الذى يتعين أن يكون رائد الجهة الادارية فى رفضها التصريح له بالهجرة ٠ وانه بالنسبة الى الادلاء بواقعة غير صحيحة ، اذ نسبت اليه الجهة الادارية انه لم يبين فى طلبه انه يعمل مهندسا ، وانه ابان ان الشركة عهدت اليه اخيرا بأعمال ادارية وليست هندسية ، وانه لم يكن يعمل مهندسا عندما قدم طلب استقالته فانه حتى على فرض القول بأن هذه الواقعة غير صحيحة ، فانه لا يسوغ للجهة الادارية اعمال سلطتها التقديرية فى التصريح بالسفر أو منعه كجزاء على الادلاء بأقوال غير صحيحة ، بل يجب عليها أن تتغيا فى اصدار قرارها الأهداف التى حددها المشرع والتى افصحت عنها المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ ، وهى اعتبارات الأمن العام وسلامة الدولة فى الداخل والخارج وحماية الاقتصاد القومى - وانه لما تقدم فان قرار الجهة الادارية بالامتناع عن التصريح للمدعى بالهجرة لا يقوم على اسباب تبرره من حيث الواقع أو القانون - وانه مما يدل على حسن نية

المدعى وانه لم يقصد من الهجرة التهرب من نفقة ولديه ، انه خصص المكافأة التى يستحقها عن مدة خدمته بشركة مياه الاسكندرية لأداء النفقة المستحقة عليه لهما ، وقدم اقرارا من الشركة يفيد ذلك ، كما ضمنه أخوه فى أداء النفقة المحكوم بها لهما ، وقدم شهادة رسمية تدل على انه نقل ملكية العقار الذى يملكه الى ولده هشام .

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا التى ذهبت الى ان قضاءها جرى على ان الترخيص أو عدم الترخيص فى السفر الى خارج البلاد هو من الأمور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه متفقا مع الصالح العام فلها ان ترفض الترخيص اذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك .

وحيث ان القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى شان جوازات السفر ينص فى المادة ١١ على انه يجوز بقرار من وزير الداخلية لأسباب هامة يقدرها رفض منح جواز السفر أو تجديده كما يجوز له سحب الجواز بعد اعطائه ، فانه وفقا لهذه المادة تكون للجهة الادارية المختصة سلطة تقديرية فى الترخيص أو عدم الترخيص بالسفر عن طريق الموافقة على منح جواز السفر أو رفض منحه أو سحبه للاسباب الهامة التى تقدرها ، ولا يحد من هذه السلطة المستمدة من نصوص القانون الا ما فرضه قرار وزير الداخلية رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٩ من شروط يتعين على الموظفين المختصين مراعاتها فى منح تأشيرات الخروج وهى أن يكون منحها فى الحدود التى تتطلبها مصلحة البلاد العليا أو تقتضيها دواعى الأمن ، وهى حسبما هو مستفاد من المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ ذات الاعتبارات التى دعت الى فرض وجوب الحصول على تلك التأشيرات لمغادرة البلاد بمقتضى القرار الوزارى المذكور .

وحيث انه يبين من الأوراق ان الأسباب التى قام عليها القرار المطعون فيه هى انه أدلى ببيانات غير صحيحة تدعو الى الشك فى غرضه من الهجرة ، فضلا عن أن كثرة زواجه وطلاقه تدل على انه فى حالة قلق الأمر الذى لا يساعده على النجاح فى المهجر .

ونفت المحكمة عن المدعى السبب الأول وقالت انه من غير السائغ أن يسند الى المدعى عند تقديمه طلب الهجرة انه أخفى مهنته الأصلية وهى « مهندس » ذلك انه أرفق مع الطلب المذكور من المستندات ما يكشف بوضوح حقيقة مهنته . لكن المحكمة أثبتت ان المدعى أخفى عند تقديم طلبه واقعة زواجه الثالث .

وقالت المحكمة : انه اذا استخلصت الادارة من تكرار زواج المدعى وطلاقه ومن اقدامه على الهجرة تاركا وراءه ابنيه ومن تصرفه مع زوجته الثالثة ومحاولته اخفاء واقعة زواجه منها ثم مسارعته الى تطليقها — اذ استخلصت الادارة من كل ذلك انه شخص قلق غير مستقر وانه من غير المحتمل ان يتهيأ له الاستقرار أو يكتب له النجاح فى المهجر وانه قد تصدر منه فى الخارج تصرفات مماثلة تسىء الى سمعة وطنه وسمعة المهاجرين معه فان استخلاصها يكون سائغا ومن أصول تنتجه ٠

واضافت المحكمة : ان الادارة وضعت قواعد تسير على سننها فى بحث طلبات التصريح بالهجرة والبت فيها وقد استهدفت منها رعاية مصلحة الوطن بعدم الترخيص بهجرة الكفاءات العلمية والفنية والمهنية التى تعانى الدولة ومرافقها نقصا فيها ٠ ومن ناحية أخرى التحقق من جدية رغبة المهاجر فى الهجرة ومن مدى احتمال نجاحه فى المهجر والاستقرار فيه مستهدية فى ذلك بسنه وثقافته ومؤهلاته ومدى المامه بلغة المهجر وحالته الاجتماعية وظروف المعيشة ونوع عمله وخبرته وغير ذلك من الأمور التى يستشف منها مدى صلاحيته لتحمل التزامات الهجرة وأعبائها ، وذلك حرصا من جانب الدولة وهى فى أول عهدها بتنظيم الهجرة على اختيار العناصر الصالحة لتكوين نواة طيبة للجاليات العربية فى المهجر ، بقصر الهجرة على العناصر الصالحة من المواطنين حتى تستفيض حسن السمعة لأبناء وطنهم فلا تغلق بلدان المهجر فى وجوه النازحين اليها من الجمهورية العربية المتحدة ، وحتى لا تتكبد الدولة فى حالة فشل المهاجر مبالغ من العملات الأجنبية دون مقتض فى وقت اشتدت فيه حاجة مرافقها الى تلك العملات ٠

وانتهت المحكمة الى انه فى ضوء الاعتبارات السابقة لا تثريب على الجهة الادارية ان هى استخلصت من الوقائع المشار اليها آنفا ان المدعى كان عند تقديم طلبه والبت فيه فى حالة قلق وعدم استقرار تجعله غير صالح للهجرة وتجعل نجاحه فى المهجر أمرا بعيد الاحتمال ٠ كما انه لا تثريب عليها اذا قدرت ان هذه الأسباب من الأهمية بحيث تقتضى عدم التصريح له بالهجرة (١) ٠

---

(١) ع ف ١٩٦٦/١١/١٢ ، ق ٤٤٢ ، س ١١ ، مجموعة السنة الثانية عشرة ، بند ١٥ ، ص ١٦٢ ٠

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين عادل عزيز زخارى وعبد الستار آدم ويوسف الشناوى وعباس بدر ٠

تعليـق :

بعد ان رددت المحكمة الادارية العليا فى حكمها السابق ما سبق أن استقر عليه قضاؤها ، من أن الترخيص أو عدم الترخيص فى السـفر الى الخارج هو من الأمور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه متفقا مع الصالح العام ، رأت فى الدعوى الماثلة ان السبب الذى قام عليه القرار المطعون فيه ، هو كثرة زواج المدعى وطـلاقه ، واقرت الادارة فيما استخلصته من ذلك بأنه شخص قلق ومن غير المحتمل أن يكتب له النجاح فى المهجر ٠

ولا نؤيد ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا من صحة تقييد حرية المدعى فى التنقل والهجرة بدعوى حالة القلق التى يعيشها ، ذلك ان زواجه وطلاقه – كما تقول محكمة القضاء الادارى – لا يشير الى عدم استقراره أو الى أن أسباب الطلاق ترجع اليه ، كما لا يبين ان هذا اثر على عمله أو على كفايته أو سمعته حتى يكون سببا يمكن أن يستخلص منه عدم احتمال ان يكتب له النجاح فى المهجر ٠

بل انا نرى ان هذا الشخص من خلال مسلكه فى تعدد الزواج والطلاق قد يتمتع بصفة هامة مطلوبة فى المهاجر هى الجسارة والاستهانة بالأخطار ، ان هذه الصفة من أهم الصفات اللازمة للمهاجر ، وبالتالى فان احتـمال نجاحه فى المهجر أمر قائم ٠ واذا كان الأمر كذلك فانه يجب تغليب جانب الحرية وهو الأصل على جانب التقييد وهو الاستثناء ٠

واخيرا فانه اذا كان القانون قد حدد أسبابا معينة أو رسم أغراضـا معينة لقرار الادارة ، فانه يتعين أن يقوم قرارها على سبب من هـــذه الأسباب ، أو يتغيا غرضا من هذه الأغراض ، والا كان قرارا غير مشروع ٠ واذا كان الثابت ان قرار منع المدعى من السفر لم يقم على أحـد الأسباب القانونية أو الأغراض التى حددها القانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ ، وهى اعتبارات الأمن العام وسلامة الدولة وحماية الاقتصاد القومى ، وانما قام على أساس عدم استقرار المدعى واحتمال فشله فى المهجر ، فان قرار الادارة فى هذا الصدد يكون غير مشروع ٠

لـما سبق فإن ما انتهت اليه محكمة القضاء يكون فى رأينا هو الأقرب الى الصـواب ٠

(د) اتفاق محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا فى حالات نادرة :

على الرغم من الاختلاف البيّن بين موقف محكمة القضـاء الادارى وموقف المحكمة الادارية العليا ، على النحو الذى فصلناه ســلفا ، فان المحكمتين كانتا تتفقان فى حالات نادرة ٠

فقد ذهبت محكمة القضاء الادارى فى احدى الدعاوى الى أن وضع الشخص فى قوائم الممنوعين من السفر ، هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر ، مما يجعل له الحق فى أن يطلب رفع اسمه من القوائم فى كل مناسبة تدعو الى السفر الى الخارج . وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قرارا اداريا جديدا يحق له الطعن فيه بالالغاء استقلالا ، ومن ثم اذا طلب المدعى السفر فى مارس سنة ١٩٥٩ ، ورفض طلبه ، واخطر بقرار الرفض فى ٢٨ من يوليه سنة ١٩٥٩ ، ورفع هذه الدعوى فى ١٧ من سبتمبر سنة ١٩٥٩ ، أى قبل مضى ستين يوما على اخطاره بالقرار المطعون فيه ، فان دعواه تكون قد رفعت فى الميعاد ، وبالتالى يكون الدفع فى غير محله ويتعين رفضه (١) .

وجاءت المحكمة الادارية العليا لتؤيد وجهة النظر هذه قائلة : ان القرار الصادر فى ٢١ من يوليه سنة ١٩٥٩ ، والذى اعلن للمدعى فى ٢٨ من يوليه سنة ١٩٥٩ - وهو القرار المطعون فيه - قرار ادارى جديد . لا يسوغ اعتباره تأكيدا لقرار منعه فى ٢٩ من ابريل سنة ١٩٥٨ من السفر الى سوريا ذلك انه صادر فى مناسبة سفر جديدة متميزة عن مناسبة السفر السابقة . واقرار وضع اسم المدعى على قوائم الممنوعين من السفر يتجدد أثره - بحكم طبيعته - كلما استجدت مناسبات السفر ، ومن ثم فالقرار المطعون فيه له ميعاد للطعن مستقل . ولما كانت الدعوى قد رفعت قبل مضى ستين يوما على اعلان القرار المطعون فيه للمدعى فانها تكون قد رفعت فى الميعاد (٢) .

والمحكمتان وان جاء اتفاقهما فى مسألة شكلية ، على النحو سالف الذكر ، الا أن اتفاقهما هذا من شأنه تعزيز الحرية وحمايتها .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٠/٥/١٧ ، ق ١٣١٣ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٨٩ ، ص ٣٣٢ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الأفراد برئاسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته .

(٢) ع فى ١٩٦٢/١٢/١ ، ق ١٩٧٧ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٨ ، بند ١٦ ، ص ١٥٩ .

صدر هذا الحكم من المحكمة برئاسة المستشار الامام الخريبى وكيل المجلس وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ، ومحمد مختار العزبى .

- ثانيا -

حق الاقامة بالنسبة للأجانب ، وحق الدولة فى ابعادهم (١)

سوف نتناول فى هـذا المبحث موضوعين : الأول حق الاقامة بالنسبة للأجانب · الثانى حق الدولة فى ابعادهم ·

- ١ -

حق الاقامة بالنسبة للأجانب

تعرض القسم الاستشارى للفتـوى والتشريع لهـذا الموضوع ، كما عالجته محكمة القضـاء الادارى والمحكمة الادارية العليـا ، وذلك على التفصيل التالى :

(أ) موقف القسم الاستشارى :

تعرض القسم الاستشارى لعـدة حالات متعلقة بحق الاقامة بالنسبة للأجانب ، على الوجه التالى :

- الانفصال الجسمانى لا ينهى اقامة الزوجة الأجنبية :

ذهب القسـم الاستشارى الى انه لمـا كان الانفصـال الجسمانى ليس طلاقا ، فمن ثم لا ينهى اقامة الزوجة · فتقول الفتوى (٢) :

ان الانفصال الجسمانى لا يعتبر طلاقا ، ولا من قبيل الطلاق ، ومن ثم فلا ينهى العقد ولا يحل لأحد الزوجين الزواج الا بعد اتباع اجراءات خاصة بتدخل المحكمة للعمل على انهاء الزوجية · والمقصود من الفـراق الجسمانى هو عدم مشاركة الزوجين لمنزل الزوجية ، بل يكون لكل منهما سبيله فى السكن والحياة حسب ما ينتهى اليه حكم المحكمة أو الشروط التى يصدر بها الاتفاق الخاص بالفراق الجسمانى ، ويصدق عليه (فى بعض القوانين) تصديقا قضائيا ·

والفراق الجسمانى بهذه الصورة ، يؤكد وجود رابطة بين الزوجين المنفصلين لا ترقى الى درجة الحياة الزوجية المشتركة ، وما يستتبع ذلك من استمتاع كل من الزوجين بالآخر ، حسب طبيعة عقد الزواج ، كما لا تصل حالة الفراق الجسمانى الى درجة الطلاق ، الذى يقطـع ما بين الزوجين ، ويجيز لكل منهما أن يختار شريكا جديدا لحياته ، عن طريق عقـد زواج جـديد ·

---

(١) انظر فى بيان هذا الحق ، الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٣٤ وما بعدها ·

(٢) فتـوى ادارة الفتـوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ٢٥٩٩ فى ١٩٥٨/٧/٣٠ ، المجمـوعة ، السنة ١٢ ، بند ٢٩ ، ص ٤٧ ·

وعلى ذلك فان انهاء اقامة الزوجة الأجنبية فى حالة انفصالها الجسمانى عن زوجها ، يخالف طبيعة الانفصال الجسمانى كما يحول دون امكان تنفيذ الحكم القضائى الصادر بالتصديق على الاتفاق على شروط الانفصال فيتعين السكوت عن اتخاذ اجراء ما فى هذا الشأن حتى اذا ما بدا من الزوجة ما يجوز معه النظر فى انهاء اقامتها من ناحية الأمن العام أو الآداب العامة فيمكن النظر فى ذلك فى ضوء ظروف الموضوع وملابساته ٠

والفتوى سالفة الذكر قامت على اساسين : الأول قانونى هو أن الانفصال الجسمانى لا يفصم عرى الرابطة الزوجية ، وبالتالى فانه لا يجوز انهاء اقامة الزوجة الأجنبية ، فى حالة انفصالها الجسمانى عن زوجها المصرى ٠ الثانى أساس عملى ، هو ان انهاء اقامة الزوجة الاجنبية يحول دون امكانية تنفيذ الحكم القضائى الصادر بالتصديق على الاتفاق على شروط الانفصال ٠

وما ذهبت اليه هذه الفتوى لا يختلف فى الحقيقة عما انتهت اليه فتوى ذكرناها سلفا ، من أن حكم الانفصال الجسمانى بين الزوجين الكاثوليكيين هو حكم نهائى ، يماثل الطلاق ولا يختلف عنه ، الا فى انه لا يجيز ابرام عقد زواج جديد بين أى من الزوجين ٠ ولما كان هذا الحكم يترتب عليه الا تلتزم الزوجة بطاعة زوجها ، فانه يجوز لها أن تحصل على جواز سفر دون الحصول على موافقة الزوج بذلك (١) ٠

اذن فالانفصال الجسمانى لا ينهى اقامة الزوجة الأجنبية ، وهو فى الوقت ذاته يجيز لها أن تحصل على جواز سفر دون موافقة زوجها ٠ والحكم الأول قائم على أساس افتراض بقاء الرابطة الزوجية والحكم الثانى قائم على أساس افتراض انتهاء العلاقة الزوجية ٠

وهذه النتائج تبدو متناقضة وغير مقبولة من الناحية المنطقية ٠ ولعل ذلك راجع الى الطبيعة المتناقضة للتفريق الجسمانى ٠ فاذا كان التفريق الجسمانى بين الزوجين يجعلهما متزوجين وان لم تكن بينهما معاشرة ، كما يجعلهما منفصلين وان لم يطلقا ، فان هذه الطبيعة المتناقضة تنعكس على الحلول التى يتوصل اليها القاضى الادارى للمشاكل المتولدة عن التفريق الجسمانى ٠ فالقاضى يبحث عن حلول عملية لهذه المشاكل ولو جاءت متنافرة لا يحكمها منطق واحد أو تنتظمها فكرة متسقة ٠ كل ما يهم القاضى فى حلوله أن يواجه المشاكل بروح عملية بحيث يخفف بقدر الامكان من الأضرار التى يمكن ان تحيق بالزوجة نتيجة الانفصال الجسمانى ٠

---

(١) انظر ص ٢٠٩ من هذا الجزء من الكتاب ٠

ـ الزواج العرفى يكسب الزوجة حق الاقامة مع زوجها :

نص المشرع فى المادة ٣٠ من قانون الجنسية على انه « لا يترتب اثر للزوجة فى كسب الجنسية أو فقدها الا اذا أثبتت الزوجية فى وثيقة رسمية تصدر من الجهة المختصة » . وهذا النص مقصور على حالة ثبوت كسب الجنسية أو فقدها وليس للنص من أثر خارج هذا النطاق ، فى حين ان المادة ١٣ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ تقضى بأنه « لا ينتفع بالاقامة الا الشخص المرخص له فيها وأولاده القصر الذين يعيشون فى كنفه وكذلك زوجته اذا كان قد مضى على اقامته الشرعية فى (جمهورية مصر) سنتان من تاريخ اعلان وزير الداخلية بالزواج باعلان على يد محضر » . ولم يشترط النص فى هذه الحالة أن يتم الزواج فى وثيقة رسمية وانما اكتفى باعلانه على يد محضر وانقضاء سنتين على ذلك الاعلان ، وان الوضع فى هذه الحالة يتسق مع قصد المشرع فى نطاق الاقامة تبعا لعوامل متباينة تقتضيها الأوضاع الاجتماعية وقدسية الزواج ووحدة بيت الزوجية وما يتصل بذلك من المصالح المشتركة التى تتولد من طبيعة عقد الزواج ذاته مادام ان العقد وقع صحيحا سليما من الناحية القانونية ومقصودا لذاته بمعنى ألا يكون الزواج ستارا ليكسب الأجنبى اقامة معينة أو ليمنحه ميزات خاصة أو غير ذلك . فالاقامة أثر من آثار الزواج الصحيح فى الحدود المشار اليها ولا يقبل ان يكون الزواج هو وسيلة للاقامة وللإنتفاع بأحكامها ، فاشتراط مدة السنتين المنوه عنها انما يقصد بها فى الواقع جدية الزواج وانه مقصود لذاته .

وعلى ذلك فان عقد الزواج العرفى الذى روعيت فيه الشروط والاجراءات المتطلبة لقيام العقد ذاته صحيحا ، واستيفاء ما جاء فى المادة ١٣ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ فى هذا الصدد يكسب الزوجة الحق فى الانتفاع بالاقامة المقررة لزوجها (١) .

وهذه الفتوى راعت الاعتبارات القانونية والعملية معا . فالمرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ يتكلم فى صدد الاقامة عن الزواج فقط ولم يتكلم عن الزواج المثبت فى وثيقة رسمية كما فعل قانون الجنسية بصدد كسب الزوجة لجنسية زوجها أو فقدها . الأمر الذى يعنى انه يكفى فى صدد اقامة الزوجة أن يكون هناك عقد زواج ولو كان عرفيا مادام ان هذا العقد قد وقع صحيحا . كما راعت الفتوى الاعتبارات العملية عندما فسرت المرسوم بقانون على هذا النحو ، ذلك ان جمع شمل الاسرة الزوج والزوجة والأولاد هدف

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ٢٥٩٩ فى ١٩٥٨/٧/٣٠ ، المجموعة ، السنة ١٢ ، بند ٢٩ ، ص ٤٧ .

ينبغى على القاضى أن يضعه نصب عينيه عندما يقوم بتفسير نصوص القانون التى تحكم الاقامة ٠

ـ انتهاء رابطة الزوجية يمكن أن يغير من طبيعة اقامة الزوجة :

الأصل فى الاقامة انها مركز ذاتى ، يشغله الاجنبى على استقلال وفقا للشروط والاوضاع المقررة فى القانون ، ومن ثم فان اقامة الزوجة ، وان اتصلت فى بعض نواحيها باقامة الزوج ، على ما كان يجرى عليه العمل قبل صدور المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ من منح الزوجة اقامة زوجها ، وعلى ما قضت به كذلك المادة ١٣ من المرسوم بقانون المشار اليه بشروط معينة ، الا أن ذلك خروج على الاصل لاعتبارات خاصة ، لا ينال ـ فيما عدا ما تقتضيه هذه الاعتبارات ـ من استقلال اقامة الزوجة عن اقامة الزوج كقاعدة عامة ، ونتيجة لذلك فان اتصاف اقامة الزوجة بالوصف اللاحق باقامة الزوج من حيث اعتبارها اقامة خاصة أو عادية مثلا ، لا يدوم الا بدوام الاعتبارات التى اقتضت هذا الخروج على الاصل المتقدم ٠

فاذا كانت المادة ١٣ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ قد نصت على انه « لا ينتفع بالاقامة الا الشخص المرخص له فيها وأولاده القصر الذين يعيشون فى كنفه ، وكذلك زوجته اذا كان قد مضى على اقامتها الشرعية فى الجمهورية المصرية سنتان من تاريخ اعلان وزير الداخلية بالزواج على يد محضر » ، وكان استقلال اقامة الزوجة عن اقامة الزوج ظاهرا من التزامها ابتداء بما يلتزم به سائر الاجانب من وجوب الحصول على اقامة شرعية بالبلاد ، ومن ان اقامتها ـ حتى بعد اتصافها بالوصف اللاحق باقامة الزوج ـ تستقل عن اقامة الزوج فيما يتعلق بالخضوع مثلا للقواعد الخاصة بانقطاع الاقامة أو سقوط الحق فيها ٠ واذا كان الربط بين الاقامتين من حيث الوصف ، على النحو الذى قضت به المادة ١٣ سالفة الذكر ، مرده الى اعتبارات تتصل بالتيسير على الاسرة الواحدة ، متى ثبت لوزير الداخلية قيام الزواج وجديته بانقضاء سنتين من تاريخ اعلان الوزير بالزواج على يد محضر ـ اذا كان ما تقدم فانه اذا انقضى بوفاة الزوج ما كان له من مركز قانونى أفادت منه الزوجة ، وانقضت كذلك بالوفاة رابطة الزوجية التى كانت أساسا لحق الزوجة فى الافادة من أوصاف هذا المركز وميزاته ، فإنه لا يجوز النظر لاقامة الزوجة حينئذ الا على استقلال ، سواء من حيث وصفها القانونى أو من حيث الاحكام الخاصة بها أو الاثار المترتبة عليها وعلى ذلك فانها لا تعتبر من ذوى الاقامة الخاصة أو الاقامة العادية قانونا الا اذا توافرت بالنسبة لها شخصيا الشروط اللازمة لذلك ٠ ويستوى فى

سريان هذا الحكم أن تكون وفاة الزوج سابقة أو لاحقة على العمل بالمرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ (١) ·

وما انتهت اليه الفتوى على النحو سالف الذكر سليم ، ذلك ان الاصل هو استقلال اقامة الزوجة عن اقامة الزوج ، غير انه استثناء — لاعتبارات التيسير على الاسرة الواحدة — يلحق اقامة الزوجة الوصف الذى يلحق اقامة الزوج ، بحيث انه اذا انتهت الرابطة الزوجية لسبب ما ، عاد لاقامة الزوجة وصفها الحقيقى رجوعا الى الاصل ·

— مدى تمتع المصرى الذى فقد جنسيته بالاقامة الخاصة :

بينت المادة العاشرة من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ الاجانب ذوى الاقامة الخاصة ، ويندرج تحت مدلولهم وفقا للفقرة الاولى من تلك المادة ، الاجنبى الذى ولد فى الاراضى المصرية ولم تنقطع اقامته فيها حتى تاريخ العمل بالمرسوم بقانون سالف الذكر · والذى يبدو من ظاهر هذه الفقرة انها لا تنصرف الا لحالة الاجنبى الذى ولد ومعه هذه الصفة دون من ولد مصريا وفقد جنسيته لسبب أو لاخر ولكنه ظل فى الوقت نفسه مقيما بمصر حتى ١٩٥٢/٥/٢٤ وهو تاريخ العمل بالمرسوم بقانون المشار اليه · وهذه الحالة الاخيرة — وان لم يتناولها الشارع — الا انه لا يجوز اغفالها وتركها دون ضابط ينظم أحكامها · فالمنطق والتفسير الصحيح للقانون والضرورات العملية تقتضى ادراج تلك الحالة ضمن الاجانب الذين ولدوا ومعهم تلك الصفة ، لأن القول بعكس هذا يؤدى بنا ولاشك الى وضع هذه الفئة الاخيرة فى مركز أفضل ممن ولدوا مصريين واضحوا أجانب ، وهو أمر لم يقصده الشارع فضلا عما فيه من مجافاة للاعتبارات العملية (٢) ·

والفتوى سالفة الذكر حالفها التوفيق ، لانها طبقت القانون تطبيقا سليما ، حين قاست حالة الشخص الذى ولد مصريا ثم فقد جنسيته ، وهى حالة لم يعالجها المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، على حالة الاجنبى الذى ولد فى مصر ولم تنقطع اقامته بمصر حتى صدور المرسوم سالف الذكر · كما راعت الفتوى الضرورات العملية حين ادرجت من ولد مصريا ثم فقد جنسيته وبقى رغم ذلك مقيما فى مصر فى زمرة ذوى الاقامة الخاصة ·

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ٦٦٦ فى ١٩٥٦/٢/٨ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ و السنة ١٠ ، بند ٨٦ ، ص ١٣٩ ·

(٢) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ٩١٩ فى ١٩٥٦/٢/٢٣ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ٨٧ ، ص ١٤٠ ·

(ب) موقف محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا :

تعرضت محكمة القضاء الادارى فى المرحلة الاولى من قضائها (١) (١٩٤٦–١٩٥٥) لمدى حق الاجانب ذوى الاقامة المؤقتة فى الاقامة بالبلاد ، وراقبت القرارات الصادرة بعدم تجديد اقامتهم المؤقتة ، وانتهت الى عدم مشروعية هذه القرارات ، اذا كانت مشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة ، أو كانت غير محمولة على أسباب تبررها ·

غير ان المحكمة فى رقابتها على القرارات الصادرة بعدم تجديد اقامة الاجانب ذوى الاقامة المؤقتة ، اعتدت أحيانا بالشبهات التى تثور حول الاجنبى ، والتحريات التى تقدم عنه ، ولم تتطلب دائما أن يقوم قرار الادارة فى هذا الشأن على وقائع معينة ، أو على أسباب جدية مستمدة من أصول ثابتة بالاوراق ، ذلك ان المحكمة قدرت ان المصلحة العامة قد تقتضى تخويل الادارة سلطة واسعة فى شئون الاجانب من ناحية ، كما ان الاجنبى فى هذه الحالات كثيرا ما تثار الشبهات ضده حول تهريبه للمخدرات ، مما جعل المحكمة تتشدد فى موقفها ازاءه رعاية للصالح العام ·

والسؤال المطروح هنا هو : هل تابعت محكمة القضاء الادارى هذا القضاء فى المرحلة الثانية (١٩٥٥ — ١٩٧١) ، أم ان موقفها قد تغير · وما هو موقف المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ·

تقول محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها (٢) :

استقر قضاء هذه المحكمة على ان انهاء اقامة الاجانب من ذوى الاقامة المؤقتة ، يجب أن يكون بعيدا عن اساءة استعمال السلطة أو التعسف فى استعمال الحق ، ومستندا الى أسباب معقولة ، الا أن هذا الحكم لا يقوم الا اذا كان الغرض من المجىء الى الجمهورية المصرية ، والاسباب التى من أجلها صرح بالاقامة لازالت باقية ، فاذا انقضى هذا الغرض أو زالت هذه الاسباب ، فقد اصبحت الاقامة غير مستندة الى سبب يبررها ، وكانت الادارة فى حل من انهاء مثل هذه الاقامة ، وتكون فى ذلك غير متعسفة ولاينطوى قرارها على اساءة استعمال السلطة · فاذا ثبت ان المدعى قد دخل البلاد

---

(١) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٤١ وما بعدها ·

(٢) ق · د فى ١٩٥٥/١٢/١ ، ق ١٣٢٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٦٧ ، ص ٥٦ ·

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب وعلى زغلول ·

بتأشيرة صادرة من القنصلية المصرية بعمان لمدة شهرين ، ثم حصل بعد ذلك على اقامات مؤقتة لمرض زوجته ثم لتمكينه من اثبات جنسيته ، ولم يتمكن من ذلك رغم امهاله المرة بعد الاخرى لهذا الغرض ، فقد زال السبب الذى من أجـله منح الاقامات المؤقتة وانقضى الغرض الذى من أجـله جاء الى البلاد ، ويجب أن يغادرها فى نهاية مدة اقامته من تلقاء نفسه ، والا كان للإدارة ان تكلفه بالمغادرة .

فالمحكمة فى هذا الحكم تابعت قضاءها السابق ، فى ان قرار انهـاء اقامة الاجنبى ذى الاقامة المؤقتة يجب أن يكون قائما على سبب يبرره ، فاذا توافر هذا السبب كان من حق الادارة انهاء الاقامة دون أن تكون متعسفة فى استعمال سلطتها .



وفى احدى الدعاوى طلبت المدعية من محكمة القضاء الادارى وقف تنفيذ القرار الصادر من وزارة الداخلية بابعادها وبالغاء هذا القرار .

وقد قضت المحكمة بعدم مشروعية القرار المطعون فيه وقالت فى هـذا الصـدد :

انه وان كانت السلطة الادارية غير ملزمة بتجديد الاقامة المؤقتة للاجنبى عند انتهاء مدتها ، وان الترخيص له بالاقامة أو عدم الترخيص ، وكذلك مد مدة اقامته أو عدم المد هو - طبقا لنص المادة ٩ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسـنة ١٩٥٢ - من المسـائل التى تترخص الادارة فى تقديرها بسلطة مطلقة فى حدود ما تراه متفقا مع الصالح العام ، وانه يجب على الاجنبى مغادرة البلاد بمجرد انتهاء مدة اقامته المؤقتة ، التى لا تعدو أن تكون صلة وقتية عابرة ، لا تقوم الا على مجرد التسامح الودى من جانب الدولة المتروك تقديره لسلطتها استنادا الى سيادتها على اقليمها ، وحقها فى اتخاذ ما تراه لازما من الوسائل للمحافظة على كيانها ، ومصالح رعاياها ، حسبما يتراءى لها انه محقق للمصلحة العامة ، الا ان مرد ذلك ومناطه ألا تسىء الجهة الادارية استعمال سلطتها التقديرية المذكورة برفض تجديد الاقامة للاجنبى دون مسوغ معقـول تقتضيه المحافظة على سيادة الدولة وامنها وآدابها .

فاذا كان الثابت ان المدعية لم تطلب مد اقامتها الا لمدة قصيرة كى تستكمل علاجها من مرض الروماتيزم بمياه حلوان المعدنية ، ولم تكن ثمة خطورة منها على الأمن والاداب العامة ، كان القـرار المطعـون فيه

والصادر بتكليفها بمغادرة البلاد لانتهاء مدة اقامتها ، وعدم اجابتها الى طلب تجديدها وتكليفها بالسفر قبل استكمال علاجها فى حمامات حلوان المعدنية ذات الشهرة العالمية والتى تقوم الحكومة بالدعاية لها تشجيعا للمرضى من الاجانب على السفر اليها والانتفاع بمياهها الكبريتية ، بل على العكس يكون ذلك منافيا لسياسة الحكومة فى تشجيع السياحة التى تنفق عليها مبالغ طائلة ، فضلا عن مقتضيات الانسانية بما تمليه من الرحمة بالمرضى ، خصوصا وان قسم حماية الاداب العامة لم يلاحظ على المدعية أثناء اقامتها سنة ١٩٥٥ ما يخالف الاداب العامة ، ولا يؤثر فى ذلك القول بأنها على اتصال بأحد أعيان البلاد ، اذ ليس فى ذلك ما يدل على خطورتها على الاداب العامة • الامر الذى يجعل القرار المطعون فيه بعيدا عن استهداف المصلحة العامة ويصمه بسوء استعمال السلطة (١) •

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور ، فانتهت المحكمة الادارية العليا الى الغائه مستندة فى ذلك الى انه لا وجه لما ذهب اليه الحكم المطعون فيه من ان الادارة قد اساءت استعمال سلطتها ، اذ حرمت المدعية من مد اقامتها مع قيام حاجتها الى العلاج بحمامات حلوان ، التى قدرت التقارير الطبية المقدمة منها مدة هذا العلاج بثمانية أسابيع من ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٥ ، ولأن اتصالها بأحد الأثرياء لا يدل بذاته على خطورتها على الاداب العامة ـ لا وجه لذلك ، لان المادة ٩ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ فى شأن جوازات السفر واقامة الاجانب صريحة فى انه يجب على كل أجنبى أن يكون حاصلا على ترخيص بالاقامة ، وأن يغادر الاراضى المصرية عند انتهاء مدة اقامته ما لم يكن قد حصل قبل ذلك على ترخيص من وزارة الداخلية بمد اقامته • فالترخيص أو عدم الترخيص للاجنبى بالاقامة ، ومد أو عدم مد اقامته بعد ذلك ، هو على مقتضى المادة المذكورة من المسائل التى تترخص الادارة فى تقديرها بسلطة مطلقة فى حدود ماتراه متفقا مع الصالح العام ، وليست سلطتها هذه مقيدة بقيود أو آثار قانونية معينة فرضها القانون مقدما • ومرد ذلك الى أن الدولة ـ بحكم ما لها من سيادة اقليمية ـ تتمتع بسلطة عامة مطلقة فى تقدير مناسبات اقامة أو عدم اقامة الاجنبى فى أراضيها ولا تلتزم قانونا لا بالسماح له بالدخول فيها ولا بمد اقامته بها ، الا اذا كانت تشريعاتها ترتب له حقا من هذا القبيل بحسب الاوضاع والشروط التى تقررها ، فان لم يوجد ، وجب

---

(١) ق • د فى ١٩٥٦/١٢/١٨ ، ق ٧٧٧ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٦٥ ، ص ٩٧ •

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى •

عليه مغادرة البلاد مهما تكن الأعذار أو الذرائع التى يتعلل بها ، حتى ولو لم يكن به سبب يدل على خطورته على الامن أو الاداب ، اذ اقامته العارضة لا تعدو أن تكون صلة وقتية عابرة لا تقوم الا على مجرد التسامح الودى من جانب الدولة ، وأمر ذلك كله متروك تقديره لسلطتها المطلقة استنادا الى سيادتها على اقليمها وحقها فى اتخاذ ما تراه لازما من الوسائل للمحافظة على كيانها ومصالح رعاياها حسبما يتراءى لها انه محقق للمصلحة العامة بأوسع معانيها .

وعلى هدى ما تقدم ، فان الادارة اذ أصرت على مغادرة المطعون عليها البلاد بعد انتهاء مدة اقامتها التى كانت قد رخصت لها بها ، واذ رفضت مدها بما لها من سلطة تقديرية مطلقة فى هذا الشأن ، بمراعاة ان سلوكها مقترنا بماضيها فى فترة اقامتها المؤقتة السابقة وفى فترة اقامتها الاخيرة التى انتهت ، لا يبرر هذا المد بصرف النظر عن تعللها لهذا المد بحجة الاستشفاء بحمامات حلوان لمدة قد ظهر للمحكمة انها مع ذلك قد انقضت — ان الادارة اذ تصرفت على هذا النحو لا تكون قد خالفت القانون أو أساءت استعمال سلطتها فى شىء ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه قد جاء مخالفا للقانون (١) .

ونحن من جانبنا نؤيد ما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى ، لأنه هو الذى يتفق مع القانون والانسانية والمصلحة العامة . فاذا كانت اقامة المدعية لا تمثل خطورة على النظام والامن ، فقد تخلف السبب الذى من أجله يمكن أن ترفض الادارة مد اقامتها . كذلك فان تكليف الادارة لها بالسفر قبل استكمال العلاج أمر يتنافى مع الاعتبارات الانسانية وما تمليه من رحمة بالمرضى . وأخيرا فان قرار الادارة يهدر المصلحة الاقتصادية للبلاد التى تقتضى تشجيع السياحة .

وفضلا عما سبق فان ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا ، اذا صح بالنسبة لعدم ترخيص الدولة للاجانب بدخول البلاد ابتداء ، فانه لا يصدق فى جميع الاحوال بعد أن تكون قد رخصت لهم بالدخول فعلا ، اذ قد يقع من الحوادث القاهرة ما يؤدى الى تقييد سلطان الادارة الذى تمثلته

---

(١) ع ق ١٩٥٦/٤/٧ ، ق ٧٥٣ ، س ٢ ، مجموعة السنة الاولى ، بند ٧٦ ، ص ٦٥٧ .

صدر هذا الحكم من المحكمة برئاسة المستشار السيد على السيد وعضوية المستشارين بدوى حموده والامام الخريبى وحسن جلال وعلى بغدادى .

المحكمة سلطانا مطلقا ، ومن هذا القبيل مرض الاجنبى المفاجىء مرضا خطيرا ، اذ لا يمكن لأى منصف أن يقر اعمال الادارة لسلطانها فى إنهاء اقامة الاجنبى الذى قد يؤدى مجرد حركته الى هلاكه . ان هذا المثال يكفى دليلا على انه يصعب تصور قيام سلطة مطلقة للادارة فى انهاء اقامة الأجنبى فى كافة الحالات (١) .

إذن فاتجاه محكمة القضاء الادارى هو — فى رأينا — الاقرب الى روح القانون والعدالة والمصلحة العامة . كما انـه الاكثر اتفاقا مـع الاتجاهات القضائية الحديثة التى تضيّق دائما من نطـاق السلطة التقديرية فى مجـال الحريات العامـة .



وفى دعوى أخـرى طلب المدعى من محكمة القضـاء الادارى (٢) وقف تنفيذ القرار الصادر بتكليفه بمغادرة البلاد لانتهاء مدة اقامته . وقـد قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه استنادا الى انه قدم شهادة من القنصلية التركية تفيد انه مقيد بسجلاتها منذ سنة ١٩٣٠ وكان قيـده يتجـدد سنويا حتى سنة ١٩٥٦ ، وشهادة من البنـك الاهلى بأنه كان له حساب مفتوح من ٣ من ابريل سنة ١٩٣٥ وظل كذلك بدون انقطاع حتى ١٩ من نوفمبر سنة ١٩٤٧ وكان يوقع بامضائه ، وشهادة من بنك باركليز بأنه كان لديه حساب من سنة ١٩٣٤ الى سنة ١٩٣٧ ومن سنة ١٩٤٠ الى سنة ١٩٤٧ ، وانه كان يوقع على الشيكات المسحوبة على هـذا الحسـاب بنفسه . ويدل الملف على ان اقامة المدعى كانت تتجدد بانتظام منذ سـنة ١٩٤٩ حتى الان ، ومن ثم يكون المدعى ، بحسب الظاهر ، من الاجانب اصحاب الاقامة العادية الذين لا يجوز ابعادهم عن البـلاد الا لسبب من الاسباب المبينة بالمـادة ١٥ من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، وبعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية المبينة بالمـادة ١٦ من القانون المذكور . وعلى ذلك يكون الامر الصادر للمدعى بتكليفه بالسفر المطعون فيه ،على أساس انه من أصحاب الاقامة المؤقتة ، وبدون عرض أمره على اللجنة المنصوص عليها فى المـادة ١٦ — يكون هذا الامر مخالفا للقانون ، وبالتالى يكون طعن المدعى مستندا الى اسباب جدية تبرر اجابته الى طلب وقف تنفيذه نظرا لمـا يترتب على التنفيذ من نتائج يتعذر تداركها .

---

(١) د. محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ — ١٢٨ .

(٢) ق . د فى ١٩٥٦/٦/١٢ ، ق ١٢٥٧ ، س ١٠ .

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور طالبا الغاءه ورفض طلب وقف التنفيذ .

هنا رددت المحكمة الادارية العليا ما سبق أن انتهت اليه من القول بأن من الاصول المسلمة ان الدولة بحكم ما لها من سيادة على اقليمها الحق فى اتخاذ ما تراه لازما من الوسائل للمحافظة على كيانها وامنها فى الداخل والخارج ومصالح رعاياها ، وتتمتع بسلطة عامة مطلقة فى تقدير مناسبات اقامة أو عدم اقامة الاجنبى فى أراضيها فى حدود ما تراه متفقا مع الصالح العام ، فلا تلتزم بالسماح له بالدخول فى أراضيها ولا بمد اقامته بها الا اذا كانت تشريعاتها ترتب له حقا من هذا القبيل بحسب الأوضاع والشروط التى تقررها ، فان لم يوجد وجب عليه مغادرة البلاد مهما تكن الأعذار التى يتعلل بها ، حتى ولو لم يكن به سبب يدل على خطورته ، كما يجوز ابعاده خلال المدة المرخص له فيها بالاقامة اذا كان فى وجوده خطر عليها ، وذلك بعد اتباع الاوضاع المقررة ان وجدت .

واضافت المحكمة : انه يبين من استظهار نصوص المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ فى شأن جوازات السفر واقامة الاجانب ان اقامة الأجنبى فى جمهورية مصر أيا كانت صفتها ، سواء أكانت خاصة أم عادية أم مؤقتة ، هى مركز قانونى لا ينشأ من تلقاء نفسه ، بل لابد لنشوئه من صدور قرار ادارى به . ولئن اختلفت الشروط والاوضاع ومدى الاثار القانونية فى كل حالة من الحالات الثلاث ، الا انه يلزم فيها جميعا ، طبقا للمادة ٩ ان تكون بترخيص من وزارة الداخلية ، فاذا كانت الاقامة مؤقتة ترخصت فى تقدير مناسباتها بسلطة مطلقة فى حدود ما تراه متفقا مع المصلحة العامة بأوسع معانيها ، اذ الاقامة العارضة لا تعدو أن تكون صلة وقتية عابرة لا تقوم الا على مجرد التسامح الودى من جانب الدولة ، ولا تزايلها هذه الصفة مهما تكرر تجديدها ، مادام لم يصدر قرار ادارى ينشىء للاجنبى مركزا قانونيا فى اقامة من نوع آخر . واذا كانت الاقامة خاصة أو عادية كان لها أن ترفض الترخيص بها أو تجديدها ، حتى لو توافرت شروطها الاخرى ، اذا كان فى وجود الاجنبى ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها فى الداخل أو فى الخارج أو اقتصادها القومى أو الصحة العامة أو الاداب العامة أو السكينة العامة أو كان عالة على الدولة ، وذلك بدون حاجة الى اخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ١٦ ، اذ اشتراط اخذ رأى هذه اللجنة انما يلزم ، طبقا للمادة ١٥ ، فى حالة ابعاد الاجنبى من ذوى الاقامة الخاصة أو العادية خلال مدة الاقامة المرخص له بها ، فلا يلزم اخذ رأيها عند تقدير ملاءمة الترخيص للاجنبى فى الاقامة أو تجديدها أيا كانت صفتها بعد انتهائها ، ولا عند ابعاد الاجنبى من ذوى الاقامة المؤقتة ، فى خلال مدة الاقامة المرخص له بها .

وأردفت المحكمة القول بأنه بان من الاوراق ان المطعون عليه تركى الجنسية قدم الى مصر فى ٣ من سبتمبر سنة ١٩٣٥ للاقامة بها لمدة سنة باذن من القنصلية المصرية بفينا ، ثم طلب الترخيص له فى الاقامة المستديمة فلم يجب الى طلبه ، ثم عاد الى مصر فى ٤ من ديسمبر سنة ١٩٣٨ بترخيص من القنصلية المصرية بروما لمدة ثلاثة أشهر ، وأعطيت له بعد ذلك تأشيرة بالعودة ، ثم منح اقامة مؤقتة لمدة سنة من ٣٠ من يوليو سنة ١٩٤٧ كانت تتجدد سنويا بصفة مؤقتة رغم الحاحه فى منحه اقامة مستديمة ورغم مركزه الادبى وقتذاك . ولما صدر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ تقدم فى ٨ من يوليه سنة ١٩٥٢ بطلب منحه اقامة خاصة او عادية وقدم شهادة من القنصلية التركية تتضمن انه يقيم بمصر منذ سنة ١٩٣٥ وشهادة من بنك باركليز تتضمن ان له حسابات من سنة ١٩٣٤ الى سنة ١٩٣٩ ومن سنة ١٩٤٠ الى سنة ١٩٤٧ ، ولم تر ادارة الجنسية فى هذه الاوراق ما يقطع بانتظام اقامته وعدم انقطاعها فلم تجبه الى طلبه وعاملته على الاساس المؤقت فكانت تجدد اقامته سنة بسنة ، وقد انتهت الاخيرة منها فى ٢٧ من مارس سنة ١٩٥٦ . ولاعتبارات تتعلق بسلامة الوطن ومصلحته العليا رؤى عدم تجديد اقامته وصدر له أمر التكليف بالسفر .

وانتهت المحكمة الى القول بانه لما كان المطعون ضده لم يمنح أية اقامة خاصة أو عادية وانما منح اقامة مؤقتة كانت تجدد سنويا ، وقد انتهت المدة الاخيرة منها وكلف بالسفر عند انتهائها ،ولم تر الادارة تجديدها لأسباب تتعلق بأمن الدولة وسلامتها ، لذا فان الطعن يكون قد قام على أساس سليم ويتعين الغاء الحكم المطعون فيه (١) .



وفى دعوى ثالثة طلب المدعى من محكمة القضاء الادارى (٢) الغاء القرار الصادر من مدير مصلحة الهجرة والجنسية بتاريخ ٥ من ابريل سنة ١٩٥٤ بتكليفه بمغادرة البلاد . وقد أجابته المحكمة الى طلبه استنادا الى

---

(١) ع ف ١٩٥٦/٨/٤ ، ق ١٦٧٩ ، س ٢ ، مجموعة السنة الاولى ، بند ١٢٢ ، ص ١٠٠٦ .

صدر هذا الحكم من المحكمة برئاسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين السيد ابراهيم الديوانى والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل .

(٢) ق . د ف ١٩٥٥/١٢/٢٧ ، ق ٦٧٣٠ ، س ٨ .

انه يبين من الاطلاع على ملف ادارة الجوازات والجنسية وجواز سفره رقم ١٢٤ الصادر من القنصلية الفرنسية بالقاهرة سنة ١٩٤٠ والشهادة الصادرة من هـذه القنصلية ، ان المدعى مقيـد بهـذه القنصلية تحت رقم ١٢٦٤ ، وانه دخل البلاد فى سنة ١٩٠٨ ولم يغادرها الا مرتين الاولى كانت بسبب الخدمة الاجبارية سنة ١٩٤٠ والثانية من يوليه سنة ١٩٤٦ الى يناير ١٩٤٩ لعلاج زوجته . كما أودع المدعى شهادات من شركات مختلفة تفيد بأنه قد عمل بها من سنة ١٩٣٢ الى شهر يوليه سنة ١٩٤٦ تاريخ سفره برفقة زوجته ثم من سنة ١٩٤٩ الى تاريخ تكليفه بالقرار المطعون فيه بمغادرة البلاد . ويخلص مما تقدم ان المدعى كان فى وقت صدور المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ممن يعتبرون من ذوى الاقامة الخاصة بالتطبيق لأحكام المادة العاشرة من المرسوم بقانون سالف الذكر ، ومن ثم فلا يجوز ابعاده الا بأمر من وزير الداخلية لوجوده فى حالة من الحالات الواردة فى المـادة ١٥ من المرسوم بقانون سالف الذكر بعد عرض أمره على لجنة الابعاد المنصوص عليها فى المـادة ١٦ منه .

واضافت المحكمة : انه لم يسـتدل من ملف المدعى بادارة الجوازات والجنسية انه صدر منه ما يجعله فى حالة من الحالات الواردة فى المـادة ١٥ سالفة الذكر ولم تنسب اليه الحكومة فى مذكرتها شيئا من ذلك طول مـدة اقامته الطويلة فى البلاد ، كما اتضح ان القرار الصـــادر بتكليفه بمغادرة البلاد فى ٥ من ابريل سنة ١٩٥٤ لم يصدر من وزير الداخلية ولم يعرض على لجنة الابعاد وانما صدر من مدير عام مصلحة الهجرة والجنسية .

طعن السيد رئيس هيئة المفوضين فى الحكم المذكور طالبا الغاءه ورفض الدعوى . وقد رددت المحكمة الادارية العليا (١) ما سبق ان انتهت اليـه فى الحكم المشار اليه سابقا بشأن اقامة الاجانب ، ورأت انه يبين من الاوراق ان المطعون ضده فرنسى الجنسية اقام بمصر فترة قبل سنة ١٩٤٦ ثم غادرها الى فرنسا فى ٢٧ من يوليه سنة ١٩٤٦ ، وقدم طلبا للعودة فى ١٩ من اغسطس سنة ١٩٤٨ لزيارة عائلته فرفض طلبه ثم صرح له بالدخول هو وزوجته لمدة شهر واحد انتهى فى ١١ من فبراير سنة ١٩٤٩ ، ثم قدم طلبا لتسوية اقامته

---

(١) ع فى ١٩٥٦/١١/١٠ ، ق ٣٥٥ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانيـة ، بنـد ٤ ، ص ٢٧ .

صـدق هـذا الحـكم من المحكمـة برئاسـة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضـوية المستشارين السيد ابراهيم الديوانى والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسـماعيل .

فمنح ستة أشهر لتقديم ما يثبت اقامته بمصر منذ عام ١٩٣٢ الى عام ١٩٤٦ وسبب سفره واقامته بالخارج من ٢٧ يوليه سنة ١٩٤٦ الى ١٢ من يناير سنة ١٩٤٩ ، فقدم شهادات من شركات مختلفة تفيد بأنه عمل بها من سنة ١٩٣٢ الى شهر يوليه سنة ١٩٤٦ ، كما قدم شهادة تفيد مرض زوجته ، وانها كانت تحت العلاج من شهر سبتمبر سنة ١٩٤٦ الى شهر أكتوبر سنة ١٩٤٧ ، مصدقا عليها اداريا من عمدة بيارتس بفرنسا بتاريخ ١١ من ابريل سنة ١٩٥٢ ٠

واضافت المحكمة : ان ما قدمه المطعون ضده من شهادات ليس بدليل قاطع فى هذا الخصوص ، وانه على الرغم من شفاء زوجته فى اكتوبر سنة ١٩٤٧ ، فقد اقام بالخارج لحين الترخيص له بالاقامة مؤقتا لمدة شهر واحد ابتداء من ١٢ يناير سنة ١٩٤٩ ٠ ويظهر من ذلك ان المطعون ضده لم يمنح اية اقامة خاصة أو عادية ، وانما منح اقامة مؤقتة كانت تجدد وقد انتهت ، ولم تر الادارة تجديدها لاسباب تتعلق بالصالح العام ٠

وانتهت المحكمة الى الغاء الحكم المطعون فيه ورفض الدعوى ٠

تعقيبنا على الحكمين السابقين :

رات محكمة القضاء الادارى فى الحكم الاول أن المدعى من الاجانب أصحاب الاقامة العادية ٠ كما رات فى الحكم الثانى ان المدعى من الاجانب أصحاب الاقامة الخاصة ٠ فى حين رأت المحكمة الادارية العليا ان المدعى فى الدعويين من أصحاب الاقامة المؤقتة ٠ وترتيبا على ذلك انتهت محكمة القضاء الادارى الى انه لا يجوز ابعاد المدعى فى الحالتين ، الا لاحد الاسباب التى نص عليها القانون ، وبعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية التى نص عليها ، فى حين انتهت المحكمة الادارية العليا الى حق الادارة فى عدم تجديد اقامة المدعى لاعتبارات تتعلق بالصالح العام ، دن التقيد بالاسباب والاجراءات سالفة الذكر ٠

واذا كانت المحكمتان قد اختلفتا فى تكييف نوع اقامة المدعى ، وكان من الصعب علينا ترجيح اى التكييفين هو السليم فى غياب أوراق الدعوى ، فانه حتى لو افترضنا جدلا ان اقامة المدعى فى الحالتين اقامة مؤقتة ، فليس معنى ذلك ان تكف المحكمة الادارية العليا يدها عن مراقبة ما تفعله الادارة ازاء هذا الاجنبى ، فجهة الادارة قد تتغيا بقرارها هدفا غير الصالح العام ، ومهمة المحكمة اذا ما سلكت الادارة هذا المسلك أن تردها الى الصواب ، اما ان تسلم المحكمة للادارة بكل ما تفعله فى هذا المجال ، فانها بذلك تتسلب

من اختصاصها الذى منحــه لها القانون فى رقابة قرارات الادارة ، وهو أمر غير مقبــول •

ان هذا المسلك من جانب المحكمة الادارية العليا قد يؤدى الى نتائج وخيمة ، ذلك ان الادارة تتصرف وهى تدرك مسبقا انه لا رقيب عليها فى تصرفاتها ، وبالتالى ليس هناك من داع لان تبذل الجهد فى بحث حالة هذا الاجنبى أو ذاك قبل اتخاذ قرار فى شأنه •

ان ادعاء الادارة بأن المصلحة العامة هى التى دعتها الى اتخاذ هذا القرار أو ذاك ، ليس دليلا على انها راعت فى الحقيقة المصلحة العامة ، فقد لا تكون المصلحة العامة هى رائد الادارة فى تصرفها ، كما قد تغيب عنها عناصر هذه المصلحة ، الامر الذى قد يحتاج من القاضى الى التدخل لاقرار هــذه المصلحة •

أثر التغيب فى الخارج على اقامة الأجنبى :

يرتبط بالكلام عن حــق الاقامــة بالنسبة للاجانب ، الكلام عن أثر التغيب فى الخارج على اقامة الاجنبى • وفى هذا الصدد تقول محكمة القضاء الادارى (١) :

يبين من المــادة ١١ من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ بشأن جوازات السفر واقامة الاجانب والمــادة ٢٧ من قــرار وزير الداخلية الصادر فى ٧ يوليو سنة ١٩٥٥ فى شأن التأشيرات انه لا يجوز للاجانب ذوى الاقامة الخاصة أو العادية الغياب خارج الاراضى المصرية مدة تزيد على ستة أشهر الا اذا حصلوا على اذن بذلك من وزارة الداخلية • وعلى أية حال لا يجوز أن تزيد مدة الغياب فى الخارج عن سنتين • وان تأشيرة الدخول التى يجب الحصول عليها للعودة فى خلال المواعيد المذكورة يمكن اعطاؤها من وزارة الداخلية او من القنصليات المصرية فى الخــارج بعد الرجــوع الى وزارة الداخلية أو دون ذلك • ولمــا كان الرجــوع فى خــلال تلك المواعيد يعتبر التزاما على عاتق الاجانب ذوى الاقامة العادية أو الخاصة الذين يرغبون فى الاحتفاظ بحقهم فى هذه الاقامة ، فان المفهوم الطبيعى ان القيــام بكافة الأعمال والاجراءات اللازمة لمراعاة هذا الواجب أمر يقع على عاتق الاجنبى لأن فيه قياما بالتزام عليه • ومن ثم فان الاجنبى هو الذى يتعين عليه الالتجاء الى الوزارة أو القنصلية للحصول على التأشيرة المطلوبة فى الميعاد

---

(١) ق • د فى ١٩٦١/٤/٢٥ ، ق ٦٠٤ ، س ١٤ ، مجمــوعة الســنة ١٥ ، بنــــد ١٥٨ ، ص ٢٢١ •

القانونى ، كما يجب عليه أن يوالى طلبه بالسؤال والمراجعة ، اذا كان الأمر قد اقتضى رجوع القنصلية الى وزارة الداخلية لاستطلاع رأيها . ومن ثم فانه لا يجوز له فى مثل هذه الحالة ان يقنع بمجرد تقديم الطلب ملقيا العبء على عاتق جهة الادارة وحدها .

والمحكمة فى حكمها سالف الذكر اعملت صحيح حكم القانون . فمادام القانون يلزم الاجنبى صاحب الاقامة الخاصة أو العادية ألا يجاوز فى غيابه فى الخارج مدة معينة بين حدها الأقصى ، فانه يترتب على تجاوزه هذه المدة سقوط حقه فى الاقامة المرخص له بها .

غير أن سفر الاجنبى للخارج وتعذر عودته بسبب قيام قوة قاهرة ، لا يؤثر على حقه فى الاقامة . فتقول المحكمة (١) :

ان سفر الاجنبى الى الخارج لمدة مؤقتة لا يقطع اقامته ولا يفقده حقه فى الاقامة التى كانت له متى كان سفره مقترنا بنية العودة . كما ان مجرد عدم امكان العودة بسبب قيام قوة قاهرة مانعة منها لا يؤثر على حق الشخص فى الاقامة مادامت لديه نية العودة . وهذه النية تستفاد من عودته الى القطر المصرى بمجرد زوال هذه القوة القاهرة . ونية العودة والقوة القاهرة المانعة منها من المسائل الموضوعية التى توحى بها ملابسات كل حالة على حدة .

ومحكمة القضاء الادارى تابعت فى الحكم سالف الذكر ما استقرت عليه أحكامها فى المرحلة الأولى من قضائها (٢) .

— ٢ —

حق الدولة فى ابعاد الاجانب (٣)

انتهت محكمة القضاء الادارى الى ان لمصر حق حماية أفراد شعبها ومجتمعها من كل ما يضر بهم ، لذا فان لها أن تتخذ التدابير المناسبة بشأن ابعاد الاجانب .

ولقد راقبت محكمة القضاء الادارى كافة عناصر القرار الادارى فى

---

(١) ق.د فى ١٩٥٦/٥/١ ، ق ٩٨٧ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٣٠ ، ص ٢١٧ .

(٢) انظر الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٤٥ .

(٣) راجع فى طبيعة قرارات الابعاد ، الجزء الأول من الكتاب ، ص ٢٤٦ .

القرارات الخاصة بابعاد الاجانب ۰ فراقبت الاختصاص والشكل ، كما راقبت محل اقرار الابعاد ، والغرض الذى يتغياه مصدره ۰ أما عن ركن السبب فقد كانت تراقب الوجود المادى للوقائع وكانت تقر أحيانا الشبهات والتحريات التى تقيم الادارة عليها قرارات الابعاد ۰ كذلك فان رقابة المحكمة على السبب كانت تمتد الى الرقابة على التكييف القانونى للوقائع دون أن تصل الى حد الرقابة على الملاءمة (١) ۰

واذا كان موقف محكمة القضاء الادارى من الابعاد فى المرحلة الاولى هو ما سلف بيانه ، فهل تغير موقفها فى المرحلة الثانية التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ۰ وما هو الموقف الذى وقفته المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ؟

(أ) موقف محكمة القضاء الادارى :

يبين من الاحكام الصادرة من المحكمة فى هذه المرحلة انها تابعت ما استقر عليه قضاؤها فى المرحلة الاولى ۰

فقد جددت القول بأن مدى مشروعية قرارات الابعاد يتحدد بوقت صدورها وليس فى وقت لاحق ۰ كما راقبت ما اذا كانت الادارة قد راعت الشكل الذى يتطلبه القانون فى قرارات الابعاد أم لا ۰ كذلك راقبت الاسباب التى تقوم عليها هذه القرارات ، وان كانت قد تساهلت فى رقابة أسباب هذه القرارات ، اذا ما كان الابعاد متعلقا برعايا دول الاعداء أو بمن يرتبطون بهذه الدول بروابط ولاء أو موده ، أو كان متعلقا بأشخاص يمثلون خطورة على الآداب العامة أو يعتنقون مبادىء تتعارض مع قيم المجتمع المصرى وتقاليده ۰ كل ذلك على التفصيل التالى :

مشروعية قرار الابعاد تتحدد بوقت صدوره :

تقول المحكمة فى هذا الصدد (٢) :

يتعين للحكم على مشروعية القرار الادارى الرجوع الى القوانين القائمة وقت صدوره ، والى الظروف التى لابسته ، ومدى تحقيقه للصالح العام ، وذلك عند صدور القرار فقط ، دون ما يصدر من قوانين لاحقه

---

(١) راجع تفصيل ذلك ، الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٤٨ وما بعدها .

(٢) ق ۰ د فى ١٩٥٦/١٠/١٦ ، ق ٥٠٦ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢ ، ص ٤ .

أو ما يستجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند القانونى للقرار أو تعديل المركز الذى انشأه ، ومن ثم فانه لا يؤبه بما نعاه المدعى على القرار الصادر من وزارة الداخلية بابعاده عن الديار المصرية من مخالفته القانون لعدم قيامه على سبب من الاسباب الواردة بالمادة ١٥ من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ الخاص باقامة الاجانب ، بمقولة ان الحكم الصادر ضده من المحكمة العسكرية بحبسه سنتين وتغريمه ٥٠٠ جنيه لنقله مواد غذائية وحاجات أوليه الى منطقة القنال بقصد التعامل فيها مع قوات الجيش البريطانى ، لم يعد يصلح دليلا على خطورته على الامن العام ، بعد أن تم توقيع الاتفاق بين مصر وبريطانيا على جلاء قواتها عن هذه المنطقة ، والغاء قرار وزير التموين الذى حوكم من أجل مخالفته ، وما اعقب ذلك من تقرير النيابة بوقف تنفيذ العقوبة عليه وانهاء آثارها الجنائية ، وامرها بسحب صحيفة سوابقه ، فلم يعد لهذه التهمة اثر فى نطاق القانون ولم تعد بعد جريمة يعاقب عليها الشارع ، ذلك انه استبان من ملف المدعى بادارة الجوازات والجنسية ، ان القرار الصادر بابعاده قد صدر من وزير الداخلية فى مايو سنة ١٩٥٤ بعد موافقة اللجنة الاستشارية للابعاد بجلستها المنعقدة فى ٢٧ من ابريل سنة ١٩٥٤ ، أى انه صدر فى وقت لم يكن قد تم فيه هذا الاتفاق أو اتخذت هذه الاجراءات التى يشير اليها المدعى ، والتى تعتبر الجريمة بسببها كأن لم تكن ، ومن ثم كانت الحكومة محقة فى اعتبار ما ارتكبه المدعى من الاتجار مع القوات الانجليزية ـ تلك القوات التى كانت تحتل البلاد غصبا عن أهلها ـ عملا يهدد أمن الدولة وسلامتها ، مما ينطوى تحت المادة ١٥ من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ السالف الذكر .

والمحكمة فى هذا الحكم قد طبقت القانون على وجهه الصحيح ، اذ القاعدة ان مدى مشروعية القرار تتحدد بوقت صدوره ولا عبرة بالوقائع اللاحقة بعد ذلك .

رقابة شكل وأسباب قرار الابعاد :

تقول المحكمة فى صدد الشكل (١) :

ان المادة ١٥ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ بشأن

---

(١) ق . د ق ١٩٥٦/١١/٢٧ ، ق ١٢٥ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٤١ ، ص ٦٥ .

جوازات السفر واقامة الاجانب توجب عرض أمر ابعاد الاجانب ذوى الاقامة الخاصة أو العاديه على لجنة الابعاد المنصوص عليها فى المادة ١٦ من ذلك المرسوم بقانون ، لتبدى الرأى فى الابعاد بعد فحص مبرراته والاستيثاق من قيام أسباب الابعاد التى نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ١٥ سالفة الذكر . وهذا الاجراء من الاجراءات الجوهرية لما فيه من ضمان للاشخاص المراد ابعادهم يترتب على اغفاله بطلان قرار الابعاد .

والمحكمة فى هذا الحكم طبقت المعيار المستقر عليه قضاء ، من انه تعتبر جوهرية كل شكلية مقصود بها حماية حقوق الافراد ، وكذلك كل شكلية كان يمكن لو تمت أن تغير فى جوهر القرار المتخذ (١) .



وقد انتهت المحكمة فى حكم لها الى ضرورة مراعاة الشكل والسبب فى قرار الابعاد فتقول (٢) :

ان قرار الابعاد متى صدر ممن يملكه وبالطريق الذى رسمه القانون مستندا الى أسباب صحيحة ثابتة فى الاوراق تؤدى اليه دون أن تشوبه شائبه من سوء استعمال السلطة ، يكون قد صدر صحيحا متفقا مع أحكام القانون . فمتى ثبت ان المدعى من ذوى الاقامة الخاصة الذين اشترط القانون لابعادهم شروطا معينة حددتها المادة ١٥ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، ومن ضمن هذه الاسباب تهديد أمن الدولة أو سلامتها فى الداخل والخارج أو اعتباره عالة على الدولة بشرط أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ١٦ من المرسوم بقانون المذكور . وقد قامت الادارة باتخاذ الاجراءات القانونية ورأت ان المذكور خطر على الدولة وعالة عليها وبذلك صدر قرار الابعاد المطعون فيه مستوفيا أركانه الشكلية — متى ثبت ذلك فانه لا يجوز للمدعى الاعتراض عليه من هذه الناحية . اما ما يثيره المدعى من جدل حول الاسباب الموضوعية التى ارتكن اليها القرار المطعون فيه فهو من الامور التى تستقل الجهة الادارية بتقديرها دون معقب عليها ، مادام ان قرارها فى ذلك قد صدر

(١) Vedel, Droit administratif, 5e éd., 1973, p. 590.

(٢) ق . د فى ١٩٥٥/١١/١ ، ق ١٣ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٦ ، ص ١٦ .

مستندا الى وقائع صحيحة تحقيقا للصالح العام ، ولم تشبه شائبة من سوء استعمال السلطة .

وفى هذا الحكم راقبت المحكمة شكل القرار ، ورأت ان هذا الركن فى القرار صدر سليما . أما عن ركن السبب فقد اكتفت المحكمة بمراقبة الوقائع التى قام عليها القرار من ناحية الوجود المادى ، ولما تبين لها انها موجودة فانها لم تتطرق الى مراقبة التكييف القانونى لهذه الوقائع . فلم تبحث عما اذا كانت الوقائع التى نسبت الى المدعي وثبتت صحتها من شأنها أن تهدد أمن الدولة وسلامتها أم لا ، وعما اذا كان المدعى يعتبر بسببها عالة على الدولة أم لا .



اما بشأن السبب فتقول المحكمة (١) :

انه وان كان لوزير الداخلية سلطة مطلقة فى ابعاد الاجانب ذوى الاقامة المؤقتة ، الا أنه اذا اشتملت الاوراق على بيان الاسباب الباعثة على على اصدار قرار الابعاد ، فان هذه الاسباب تخضع لرقابة هذه المحكمة .

ويلاحظ على هذا الحكم انه لم يوفق حين ذكر ان لوزير الداخلية سلطة مطلقة فى ابعاد الاجانب ذوى الاقامة المؤقتة . ذلك انه ليست هناك سلطة مطلقة فى هذا الشأن ، وانما سلطة تقديرية واسعة تخضع للرقابة من جانب القضاء .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى خلط الحكم بين سبب القرار وبين تسبيبه أى بين السبب والشكل . فالمحكمة يتعين عليها ان تراقب السبب فى كافة الاحوال ، أى سواء ذكر فى القرار أو لم يذكر . بعكس التسبيب فانه غير متطلب فى أى قرار ادارى الا اذا أوجب القانون على الادارة ذكره ، وفى هذه الحالة تراقبه المحكمة .



---

(١) ق . د فى ١٩٥٨/١٢/٦ ، ق ٢٤٩ ، س ٧ ، مجموعة السنة الثامنة ، بند ٩٣ ، ص ١٠٠ .

كما تقول فى رقابتها على السبب (١) :

لا جدال فى ان للدولة حق صيانة كيانها ومجتمعها من كل ما يضره ، ولكل دولة الحق فى تقدير ما يعتبر ضارا بشئونها الداخلية والخارجية وما لا يعتبر ، وللدولة حق ابعاد الاجانب صيانة لكيانها من اى ضرر أو خطر ، مادام الابعاد صادرا عن حسن نية ، محافظة على الصالح العام ، ودرءا للضرر او الخطر عن الدولة . فاذا ثبت ان المدعية دخلت البلاد بتأشيرة سياحية لمدة شهرين ، فليس لها أى حق فى البقاء اكثر من هذه المدة ، الا ان امورا ظهرت استدعت اتمام ترحيلها قبل هذا الميعاد بأيام معدودات ، فقد ثبت لدى الجهات المختصة اعتناقها للمبادىء الشيوعية ، وانها تحايلت على البقاء فى البلاد بزواجها من مصرى أواها وعاشرها ، كما تحايلت على الحضور والدخول بتأشيرة سياحية رغم ادراج اسمها فى قائمة الممنوعين . فاذا ما تحقق زواجها فعلا بمن كان يأويها ، والذى سبق أن عمل على احضارها للبلاد بهذه الكيفية ، فان الخطر من وجودها يكون حقيقة واقعة تستدعى كل الاجراءات التى اتخذت ضدها ، والتى انتهت بابعادها .

وفى هذا الحكم راقبت المحكمة الوجود المادى للاسباب والتكييف القانونى لها ، حين ذهبت الى ان المدعية تعتنق المبادىء الشيوعية ، وان من شأن هذه المبادىء أن تعرض كيان الدولة للخطر ، وبناء على ذلك انتهت الى ان القرار المطعون فيه قائم على سبب صحيح ، وبالتالى رفضت الدعوى .



وذهبت المحكمة (٢) الى انه لا عبرة بما تتذرع به المدعية من ان علاقتها بزوجها لا تزال قائمة فى نظر القانون ، وانها تتبع زوجها

---

(١) ق . د فى ١٩٥٥/١١/٨ . ق ٧٥٨٠ . س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٤ ، ص ٢٣ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب ومحمد تاج الدين يس .

(٢) ق . د فى ١٩٥٥/١٢/٢٠ . ق ٤٣٤٨ ، س ٨ . مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٢١ ، ص ١٠١ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب وعلى زغلول .

فى حـق اقامته بالبـلاد ، اذ ان أسباب الابعـاد التى تقوم بأحـد الزوجين لا تعوق حـكم القانون فى وجـوب ابعـاده ٠

والمحكمة محقة فيما ذهبت اليه ، ذلك ان الاصل هو استقلال اقامة الزوجه عن اقامة الزوج ٠واذا اتصلت اقامة الزوجة باقامة الزوج فى بعض نواحيها فذلك خـروج على الاصـل لا يـدوم الا بدوام الاعتبـارات التى اقتضت هذا الخـروج ٠ وعلى ذلك فإنه اذا قامت أسباب قانونية توجب ابعـاد الزوجة ، فان عـلاقة الزوجية ينبغى الا تكون عائقـا أمام تطبيق القـانون ٠



وتقـول المحكمة (١) :

اذا كان الثـابت ان تقـارير رجـال المباحث وما حـواه الملف من أوراق وتحريات تقطع بان المدعية ذات خطر على الآداب العامة وانهـا تتستر تحت ثياب المربيات للدخـول الى المنـازل والعائلات ، وفى ذلك خطورة بالغة على الآداب العامة ، فان ذلك يخول الوزارة حق ابعـادها ، ذلك أن من المسلم به ان للحكومة سلطة واسعة فى ابعـاد الاجنبى خصوصا اذا قام بـه سبب من الاسباب التى أشارت اليهـا المـادة ١٥ من المرسـوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، ومن ثم فلا تثريب عليها اذا هى أصدرت قرارها بابعـاد المدعية لخطورتها على الآداب العـامة وخـلا قرارها من التعسف فى استعمال السـلطة ، وذلك بعد أن عرضت أمر ابعـادها على اللجنـة الاستشارية للابعـاد بالتطبيق لحكم المـادة ١٥ سالفة الذكـر ٠ ولا عبرة بما تحتج بـه المدعيـة من انهـا حصلت على تجـديد اقامتها بعـد سنة ١٩٣٨ عـدة مرات لان تجـديد الاقامة لا يسقط حق الحـكومة فى ابعـاد الاجنبى الذى يقـوم بـه سـبب من أسباب الابعـاد التى أشارت اليهـا المادة ١٥ ، تلك الاسباب الماسـة بكيـان الدولة فى أمنهـا أو اقتصـادها أو آدابها العـامة ٠ ولا اعتداد ايضا بما تقـوله المدعية من ان الاحـكام التى ذكرتها الحكومة قد سقطت بمضى المـدة ، اذ ان تلك الاحكام قـد دمغت المدعية بسوء الخلق فأصبحت ذات سمعة جريحة ، فاذا لم تطمئن الحكومة الى بقائها فى الاراضى المصرية وابعدتها لهذا السبب فانها فى ذلك لم تسىء استعمال سلطتها التى خولها اياها القانون ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٦/١/٣٠ ، ق ٥٧٠٠ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٥٢ ، ص ١٢٩ ٠

وفى هذا الحكم راقبت المحكمة الوقائع التى نسبت الى المدعية من ناحية الوجــود المــادى ، وكذلك من ناحية التكييف القانونى لها ، وانتهت الى أن ما نسب الى المدعية يشكل سببا صحيحا لابعادها ٠

★ ★ ★

كما ذهبت المحكمة الى انه (١) :

متى كان الثابت ان المدعى — وهو يوجسلافى الجنسية — حضر الى مصر مع والديه ســنة ١٩٢٩ ، واستمرت اقامته حتى سنة ١٩٤٦ حيث سافر الى الخــارج لاتمام علومه ٠ وفى سنة ١٩٥٢ أراد العودة الى مصر فصدر قرار فى ابريل سنة ١٩٥٢ بوضعه فى قائمة الممنوعين من دخــول البــلاد لميــوله الشيوعية ، وظل خــارج البــلاد الى أن عاد فى سنة ١٩٥٤ بتأشيرة سياحية لمدة ثلاثة أشهر ٠ ولمــا اكتشف أمره أبعد الى الخارج ٠

متى كان الثابت هو ما تقــدم فان اقامته السابقة على تاريخ القرار الصادر بمنعه تكون قد انتهت وانقطعت بهــذا القرار ، ومن ثم فلا حــق له فى التمســك بنصوص القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ الصادر فى ٢٧ من مايو سنة ١٩٥٢ وما منحه من حقوق لذوى الاقامة الخاصة لانقطاع اقامته قبــل صدوره وفقدانه أحــد الشروط الاساسية التى أوجبهــا القــانون المذكــور لاعتباره من ذوى الاقامة الخاصــة ، وهو عــدم انقطــاع اقامة الاجنبى حتى تاريخ صــدور القانون المذكور ، ومن ثم لا يتبقى الا اعتبــاره من أصحاب الاقامة المؤقتة بعد أن وفــد الى البــلاد بتذكــرة سياحية فى ٢٢ من سبتمبر سنة ١٩٥٤ ومن حق الحكومة فى هذه الحــالة فى حدود سلطتها التقديرية المتعلقة بسيادتها ان تبعــده عن البــلاد متى انتهت مدة اقامته المؤقتة بعد ما ظهر ان للمدعى ميولا يســارية ٠ ولا يغير من هــذا النظر ما يقول به المدعى من ان تغيبه عن البــلاد كان لاتمــام دراساته العالية ومن ثم تكون اقامته مستمرة طبقا لنص المــادة ١١ من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، وبالتالى يعتبر من ذوى الاقامة الخاصة ، فلا يجوز أبعــاده الا بعد عرض أمره على لجنة الابعاد ، وبعد ثبوت قيام احدى الحــالات التى تجيز ابعــاد الاجانب ذوى الاقامة الخاصــة ، اذ ان اقامته كما سلف

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٧/٥/١٦ ، ق ٧٠٦ ، س ٩ ، مجموعة الســنة ١١ ، بنــد ٢٩٨ ، ص ٤٦٩ ٠

صــدر هــذا الحــكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى ٠

البيـان قد انقطعت بصدور قرار بوضعه فى قائمة الممنوعين من دخـول البلاد فى ابريل سنة ١٩٥٢ ، والذى لم يطعن عليه المدعى ، فأصبح حصينا من الالغاء ، وفقد بذلك الشرط الاساسى لاعتباره من ذوى الاقامة الخاصة او العادية ، اذ يوجب القانون لاعتبار الاجنبى كذلك استمرار اقامته عشرين أو خمس عشرة سنة بدون انقطـاع حتى صدور القانون المذكـور ، فى حين ان اقامة المدعى كانت عند صدور القانون المذكـور قـد انقطعت بقـرار وضعه فى قائمة الممنوعين من دخـول البـلاد سالف الذكـر .

والمحكمة فى حكمها هذا أيدت القرار المطعون فيه ، بعد أن قدرت ان اقامة المدعى مؤقتة ، وان ابعـاده يقـوم على سبب صحيح هـو ميـوله اليسـارية .



كما ذهبت هذه المحكمة (١) الى انه :

اذا كان الثابت ان مصر تعرضت فى نوفمبر سنة ١٩٥٦ لاعتداء مسلح من أعدائها الثلاثة بريطانيا وفرنسا واسرائيل ، ورأت فى سبيل المحافظة على سلامتها فى الداخل أن تبعد ما تقتضى ضرورة المحافظة على الامن ابعاده من رعايا هذه الدول الاعداء وكل من يربطهم بها ولاء أو مودة من رعايا الدول الاخرى أيا كانت ، وممن يكون فى وجودهم بالبلاد فى هذا الظرف الدقيق خطر يهدد كيانها الداخلى والخارجى ، بمعنى ان الابعاد قائم على أسباب تتعلق بشخص الاجنبى المطلوب ابعاده بصرف النظر عن جنسيته ، ذلك ان المجال فى مثل هذه الظروف لا يحتمل المجادلة فى تحديد الجنسية طبقا للاتفاقات أو المعاهدات التى تعقد بين الدول . فاذا كان الثابت من ملف المدعى بادارة الجوازات والجنسية انه وان كان من أصل تونسى ، الا انه كان دائما يتمتع بالجنسية الفرنسية ويحمل جواز سفر فرنسى ، وان البطاقة المثبتة لاقامته الخاصـة ثابت فيهـا جنسيته الفرنسية ، فان ذلك بالاضافة الى انه اسرائيلى له ميول صهيونية وقام لدى جهة الادارة من الاسباب الجدية ما يجعلها تعتقد ان فى وجوده خطرا يهدد أمنها الداخلى - كل ذلك كاف ليكون قرار الابعاد مشروعا بصرف النظر عن الجنسية التى ينتحلها المدعى ، مادام ان الابعاد تم نتيجة لاسباب تتعلق بشخصه . وليس صحيحا ما يقول به المدعى من أن مذكرة المباحث العامة المؤرخة ١٧ من مايو سنة ١٩٥٧ قد استحدثت لتبرير القرار واصطناع الدفاع . لا حجة فى

(١) ق . د فى ١٩٥٩/١١/١٧ ، ق ٦٠٠ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٧٨ ، ص ١٣٦ .

ذلك لان هذه المذكرة لا تعدو أن تكون شرحا للاسباب التى بنى عليها القرار فى شأن المدعى ، وتفصيلا لما جاء مجملا فى المذكرة التى عرضت على اللجنة الاستشارية للابعاد فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ فى شأن المدعى وآخرين ·

ويلاحظ هنا ان المحكمة تساهلت فى رقابة الاسباب التى تدعى الادارة انها هى التى دفعتها الى اتخاذ القرار المطعون فيه بسبب ظروف الاعتداء على مصر ، ولكون المدعى يحمل جنسية احدى الدول المعتدية على مصر وهى فرنسا ، ولكونه اسرائيليا له ميول صهيونية ، اذ كل هذه العوامل دفعت المحكمة الى التسليم بما تقول به الادارة من خطورة المدعى على الامن الداخلى للدولة دون أن تناقش مدى صحة هذه الاسباب ·



وذهبت المحكمة الى انه (١) :

متى كان الثابت من الأسباب التى بنى عليها قرار الابعاد ــ والتى عرضت على اللجنة الاستشارية ــ ان ادارة بوليس الاداب هى التى طلبت ابعاد المدعى لما ثبت لديها من انه أعد منزلا للدعارة السرية اذ أثثه بالمنقولات وأجر غرفه لبعض الشخصيات للحضور اليه بقصد ارتكاب الدعارة نظير أجر يدفع له شهريا · وقد فتش هذا المنزل فى مساء يوم ١٩٥٢/١٠/٢ حيث وجدت ثلاث غرف بكل منها رجل وامرأة فى حالة تلبس بالدعارة · وقد اعترف الرجال بأنهم استأجروا الغرف من المدعى لكى يرتكبوا فيها الفحشاء مع صديقاتهم ، وافاد تقرير ادارة بوليس الاداب السابق الاشارة اليه ان المحكمة حكمت ببراءة المدعى ، لا لعدم ثبوت هذه الواقعة الثابتة بحالة التلبس والاعترافات ، وانما بنى هذا الحكم على ان مدلول كلمة دعارة لا ينطبق على هذه الحالة ، حيث ان الامكنة التى فتشت لا يمكن اعتبارها محالا للدعارة أو الفجور لانها فى حقيقة الامر محال استأجرها ساكنوها بغية ارضاء نزواتهم الشخصية فيها · وختمت ادارة الاداب تقريرها بأن حكم البراءة ــ وقد بنى على هذا الاساس ــ لا ينفى عن المدعى خطورته على الاداب العامة ، وانها صيانة لهذه الاداب طلبت ابعاده عن البلاد ، ومن ثم يكون قرار الابعاد قد بنى على أسباب جدية مستمدة من أصول تنتجها وتوصل اليها ، مستهدفا تحقيق مصلحة عامة

---

(١) ق · د ق ١٩٥٦/١١/٢٧ ، ق ٦٧٨ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٤٢ ، ص ٦٥ ·

فى حدود السلطة المخولة لوزارة الداخلية بالتطبيق لنص المادتين ١٥ و ١٦ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، فهذا قرار صحيح حصين من كل الغاء . ولا يؤثر فى ذلك ان يكون قد حكم بالبراءة فى القضية المذكورة ، ذلك ان قرار الابعاد صدر على ما ثبت لدى السلطات المختصة من التحقيقات التى تمت فيها من خطورة المدعى على الاداب العامة بصرف النظر عن توافر أركان الجريمة على الصورة التى تقتضى الحكم بالادانة أو عدم توفرها . ولا يوجد فيما ذهبت اليه ادارة الاداب العامة ما يعتبر مساسا بالحكم الصادر بالبراءة فى هذه الجنحة ، ذلك انه ليس من الضرورى أن يرتكب الاجنبى جريمة أو يحكم بادانته فيها لكى تتحقق بذلك خطورته على الاداب العامة . وحتى يصح القول ان فى مؤاخذة المدعى عن هذا الاتهام ما يعتبر اعتداء على حجية الحكم الصادر بالبراءة . فمحل المؤاخذة أمام القضاء يختلف عن محل المؤاخذة بصدد توفر شرط الخطورة على الاداب العامة فى حالة ابعاد الاجنبى على التفصيل السابق شرحه .

وفى هذا الحكم راقبت المحكمة الوجود المادى للوقائع التى تمثل السبب فى قرار الابعاد . كما راقبت التكييف القانونى لهذه الوقائع . ولما تبين لها ان ما أتاه المدعى يمثل خطورة على الاداب العامة ، اعتبرت ان القرار قائم على سبب صحيح ، وقضت برفض الدعوى .

٢ ـ موقف المحكمة الادارية العليا :

أقام المدعى دعوى طالبا فيها الحكم بوقف تنفيذ القرار الادارى الصادر بتكليفه بمغادرة الديار المصرية فى خلال مدة تنتهى يوم ٢٤ من فبراير سنة ١٩٥٩ وبصفة عادية (أولا) بالغاء القرار المذكور بتكليفه بالسفر هو وزوجته واعتباره كأن لم يكن مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها رد بطاقتى اقامتهما رقمى ٢٦٣٥٨ و ٢٦٣٥٩ لمدة عشر سنوات تنتهى فى ٣٠ من نوفمبر سنة ١٩٦٥ . و (ثانيا) بالغاء القرار الصادر بتكليفه بالسفر فى ١٧ من فبراير سنة ١٩٥٧ . وقال المدعى انه ولد بالاسكندرية عام ١٩٢٠ واقام منذ ولادته بالديار المصرية لم يغادرها قط . وحين أتم دراسته عمل مع والده التاجر بالاسكندرية ، ثم استقل بتأسيس منشأة خاصة للاتجار فى المانيفاتورة درت عليه أرباحا مكنته من اقتناء املاك مبنية بتلك المدينة وبذلك تكاملت له شخصية المواطن والممول الذى يؤدى الضرائب والعوائد الى خزانة الدولة . ونظرا لذلك فقد أضحى من ذوى الاقامة الخاصة . وعلى ذلك صرفت له ولزوجته بطاقتا الاقامة الخاصة رقما ٢٦٣٥٨ و ٢٦٣٥٩ لمدة عشر سنوات تنتهى فى ٣٠ من نوفمبر سنة ١٩٦٥ . ولما كان هو تونسى الجنسية وكانت تونس قبل ان تستقل فى سنة ١٩٥٦

تحت الحماية الفرنسية فقد قيد ولادته بصفته فرنسيا بسجل التونسيين بالقنصلية الفرنسية وهو الذي نقل الى السفارة التونسية بالقاهرة عقب استقلال تونس وانضمامها لمنظمة الامم المتحدة ، وقد كان محتما على كل تونسى بحكم هذا الوضع وحتى أواخر سنة ١٩٥٦ أن يحمل جواز سفر تونسى مذكورا فيه انه تونسى الجنسية • وحين وقع الاعتداء على مصر خلال شهر أكتوبر سنة ١٩٥٦ كلف هو وزوجته وأطفاله الصغار بمغادرة البلاد على اعتبار انهم فرنسيون فغادروها تنفيذا لهذا الامر ، ووضعت أمواله وأملاكه ومنشآته التجارية تحت الحراسة المفروضة على اموال الفرنسيين مع انه تونسى الجنسية وليس فرنسيا ، وبذا وقع هذا الاجراء باطلا ومعدوم الاثر • فلما طالب بعودته الى مصر تصحيحا لهذه المخالفة القانونية سمح له بالعودة بمقتضى تأشيرة دخول صادرة فى ٢٤ من ابريل سنة ١٩٥٨ ورفعت الحراسة عن أمواله وممتلكاته ومؤسسته التجارية بالاسكندرية • وقد طالب برد بطاقتى الاقامة الخاصة السابق سحبهما منه فاذا به يفاجأ بتكليفه بالسفر من جديد فلما تظلم من هذا القرار منح شهرا واحدا يتحتم عليه بمجرد انتهائه مغادرة البلاد • ولما كان المدعى من ذوى الاقامة الخاصة فضلا عن ان تكليفه بالسفر بنى على واقعة غير صحيحة هى انه فرنسى الجنسية ، وكان تكليفه بالسفر ينطوى على خطر جسيم يهدد المدعى فى ماله وعياله ويترتب على تنفيذه نتائج خطيرة يتعذر تداركها ، اذ أن سفره قبل تمام تسلمه أمواله وممتلكاته من الحراسة وتسوية حساب الضرائب المستحقة على نشاطه ينطوى على اهدار لمصالحه المالية والتجارية بما يعرضها للضياع فان ثمة ما يبرر وقف تنفيذه خاصة ان والد المدعى قد توفى ولما تتم اجراءات حصر تركته ومعرفة زماماته وديونه • وانه هو الابن الذكر الوحيد للمورث المطلع على أصول التركة وخصومها ـ فضلا عن أن ابنيه أصيبا بمرض شلل الاطفال وهما تحت الاشراف الطبى الدقيق بالقاهرة وفى رحيلهما ما يعرض حياتهما للخطر •

وقد انتهت محكمة القضاء الادارى (١) الى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وأقامت قضاءها على انه وان كان للجهة الادارية سلطة مطلقة فى اجابه طلب مد مدة الاقامة المؤقتة أو رفضه ـ بعد سقوط حق المدعى فى الاقامة الخاصة بابعاده لدواعى الامن العام ـ غير ان ذلك مشروط باستعمال الجهة الادارية لسلطتها هذه بغير تعسف ، والا كان تصرفها مشوبا باساءة استعمال السلطة ومخالفا للقانون • والثابت من الاوراق ان للمدعى مصالح

---

(١) ق • د فى ١٩٥٩/٣/٢١ • ق ٥٠٢ ، س ١٣ •

جوهرية بالبلاد تقتضى بقاءه فيها فترة من الزمن ، وانه من ذوى اليسار والسيرة الطيبة ، وليس لدى الجهة الادارية أى سبب يبرر رفض مد اقامته بالبلاد . ولما كان القانون يجيز للجهة الادارية تجديد مدة الاقامة المؤقتة للاجنبى متى طلب ذلك ، فان رفض الجهة الادارية المد فى هذه الحالة يكون رفضا تعسفيا ومخالفا للقانون ، وبالتالى يكون طعن المدعى على القرار الذى يطالب بوقف تنفيذه قائما بحسب الظاهر على أسباب جدية تبرر اجابته الى طلب وقف تنفيذه نظرا لما قد يترتب على التنفيذ من نتائج يتعذر تداركها ، ذلك ان تكليفه بالسفر مع ما فيه من مساس بحريته الشخصية ، فانه قد يعرض مصالحه وصحة أولاده لخطر جسيم ، لذا يتعين اجابته الى طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه .

طعنت الحكومة فى الحكم المذكور فانتهت المحكمة الادارية العليا(١) الى الغائه ورفض طلب وقف التنفيذ . وأقامت قضاءها على أن المدعى وان كان فى الماضى من الاجانب ذوى الاقامة الخاصة بالبلاد الا أن حقه فى هذه الاقامة قد سقط ، وزالت الآثار القانونية لهذه الاقامة بعد اذ صدر القرار رقم ١٧ من وزير الداخلية فى ٢٥ من نوفمبر سنة ١٩٥٦ بناء على تحريات ادارة المباحث العامة وموافقة اللجنة المختصة بابعاده لخطورته على أمن الدولة وسلامتها ونشاطه المعادى ابان العدوان الثلاثى على مصر فى سنة ١٩٥٦ ، وبعد اذ نفذ هذا القرار بمغادرته هو وزوجته البلاد الى فرنسا فى ١٧ من فبراير سنة ١٩٥٧ بعد سحب بطاقتى اقامتهما الخاصة رقمى ٢٦٣٥٨ و ٢٦٣٥٩ وادراج اسميهما فى ١٧ من مايو سنة ١٩٥٧ فى قائمة الممنوعين من دخول البلاد وعدم طعنه قضائيا فى هذا القرار فى الميعاد القانونى ، ومن ثم فان موافقة وزارة الداخلية بعد ذلك على عودته الى البلاد ومنحه تأشيرة بالاذن بدخول مصر عاد بمقتضاها فى ٢٣ من ابريل سنة ١٩٥٨ لغرض معين هو زيارة والدته المسنة بعد وفاة والده ولمدة محددة موقوتة قدرها شهران على سبيل التسامح المحض لدواعى الانسانية ، انما يكونان بمثابة السماح له بوصفه أجنبيا بدخول البلاد لاقامة عارضة مبتدأة مما تترخص فيه الإدارة بسلطتها التقديرية فى حدود ما تراه متفقا والمصلحة العامة ، فلها أن ترخص ابتداء فى الاقامة أو لا ترخص ، كما لها تحديد مدة هذه الاقامة ، وكذا تجديدها أو عدم تجديدها. ومتى انتهت الاقامة العارضة المرخص فيها ورفضت الادارة تجديدها لما قام لديها من أسباب مبررة تتصل بالامن والصالح العام

(١) ع فى ١٩٦٠/١٢/٢٤ ، ق ٧٦٧ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ٥١ ، ص ٣٥٧ .

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار سيد على الدمراوى نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين الامام الخريبى ومصطفى كامل اسماعيل ومحمد مختار العزبى وأبو الوفا زهدى .

ويرجع اليها تقدير خطورتها ، وجب على الاجنبى مغادرة البلاد فورا . ولا يحول دون ايثار الصالح العام وتغليب جانب الامن وضروراته وسلامة الدولة فى هذا الشأن وجود مصلحة شخصية للاجنبى بالبلاد تتحقق ببقـائه فيهـا فترة من الزمن .

واستطردت المحكمة قائلة : ان الادارة كانت تملك بعد ابعاد المدعى فى اعقاب العدوان الثلاثى على مصر عدم التصريح له بالعودة الى البلاد ، وانها مع ذلك سمحت له فى ابريل سنة ١٩٥٨ بالدخول بتأشيرة مؤقتـة نتيجة لعوامل انسانية ، ثم مدت اقامته هـذه حتى ٢٤ من فبراير سـنة ١٩٥٩ ، وكلا الترخيص فى الاقامة وتجديدها بحسب ظروف الحال جوازى لهـا . وان ادارة المباحث العامة طلبت عدم مد مدة اقامته المؤقتة لاسباب تتعلق بأمن البلاد ، وهذا التسامح من جانب الادارة من جهة وقيام السبب المتصل بالصالح العام من جهة أخرى والوضع القانونى للمدعى من حيث طبيعة حقه فى الاقامة والاجراء الذى اتخذ حياله من جهة ثالثة ، كل ذلك يبعد ـ بحسب الظاهر من الأوراق ـ شبهة اساءة استعمال السلطة وينفى مخالفة القانون ـ هـذا الى أن المدعى قـد غادر البلاد فعلا مع زوجته وأولاده فى يوم ٧ من أغسطس سنة ١٩٦٠ ، مما يفقد طلب وقف التنفيذ الحجة التى اقيم عليها من وجود حالة استعجال ومن ان التنفيذ تترتب عليه نتائج يتعذر تداركها .

وموقف المحكمة الادارية العليا فى الحكم السابق يتسق مع سائر مواقفها التى أشرنا اليها سلفا ، وهى انها تترك لجهة الادارة السلطة المطلقة فى تقرير اقامة الاجنبى صاحب الاقامة المؤقتة فى مصر أو ابعاده عنها طبقـا لمـا تقدره من اعتبارات تتعلق بالصالح العـام ، دون أن تراقب المحكمة الاسباب التى تسوقها الادارة تبريرا لقراراتها ، لمعرفة ما إذا كانت هذه الاسباب صحيحة أم لا .

وهذا الموقف من جانب المحكمة الادارية العليا يعد مناهضا لموقف محكمة القضاء الادارى التى حرصت منذ انشائها على رقابة أسباب قرارات الابعاد مع المرونة فى هذه الرقابة عندما تستدعى الظروف ذلك .

ولاشك ان موقف محكمة القضاء الادارى هو الاجدر بالاتباع ، أولا لانه هو الموقف الذى يحرص على حمـاية حريات الافراد ولو كانوا من الاجانب . ثانيـا لانـه الموقف الذى يدفع الادارة لان تكون أكثر دقـة وموضوعية عند اتخاذها لقراراتها ، والا كانت هذه القرارات عرضة للالغاء . ثالثا لان ممارسة المحكمة لاختصاصها المخول لها قانونا ، يقتضى منها ان تقوم برقابة قرارات الادارة ، لا أن تسلم بما تقوله الادارة دون بحث لمدى سـلامته .

المطلب الثـانى

حـــق الأمـــن (١)

تناول دستور مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ودستورها الصادر سنة ١٩٦٤ حق الامن حين نصا على انه لا يجوز القبض على أحد أو حبسه الا وفق احكام القانون ٠

ونتعرض هنا لحق الامن فى الظروف العادية ، أما هذا الحـــق فى الظروف الاستثنائية فسنؤجل الحديث عنه الى المبحث الثانى من الفصـل الثالث من الباب الثانى ٠

تطبيقات لهــذا الحــق :

تقول محكمة القضاء الادارى (٢) :

اذا كان الثابت ان جميع الاتهامات التى اسندت الى المدعى ، ومن اجلها قام عليها قرار اعتقاله ، قد قال فيها القضاء كلمته الاخيرة ، وبرأ ساحته ، وازال عنه كل الشوائب ، ومن ثم فليس للجهة الادارية أن تعاود بحث هذه التهم من جديد ، وأن تتخذ من هذه التهم المنهارة ذريعة لتلويث سمعة المدعى وتقييد حريته ، اذ انه ليس لجهة الادارة أن تتناول بالتعقيب الاحـكام الجنائية النهائيــة الصـادرة بالبراءة وتهـدر حجيتها الواجبـة الاحترام من الكافة والتى أصبحت عنوان الحقيقة ، باصدار قرار ادارى بالاعتقال من جديد ، يقوم على ذات الاسباب المنهارة ، بمقولة ان المدعى افلت من يد العدالة بطريقة غير شريفة ٠ ومقتضى ذلك القول افتئات السلطة التنفيذية على أعمال السلطة القضائية مما يتعارض مـع مبـدأ انفصـال السلطتين واستقلال كل منهما عن الاخرى ٠ وقـد كفلت ذلك المبدأ كافـة الدساتير ، بالاضـافة الى ان جميع الاتهامات التى ساقتها جهـة الادارة تبريرا لاعتقال المدعى لا تعدو ان تكون أقوالا مرسلة لم ينهض بشأنها أى دليل أو شبهة دليل ٠

---

(١) أنظر تعريف هذا الحق ، الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٥٥ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٦٣/١/٨ ، ق ١٩٩ ، س ١٦ ، مجموعة أحكام محكمة القضـاء الادارى فى خمس سنوات ، بند ٧٥ ، ص ١٤٨ ٠

صـدر هـذا الحـكم من هيئة منازعات الافراد والهيئـات برياسـة المستشار السيد ابراهيم الديوانى وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد نيازى ٠

والمحكمة محقة بالطبع فيما ذهبت اليه ، ذلك انه اذا كان القرار المطعون فيه قد استند الى وقائع سبق أن قضى بعدم صحتها حكم قضائى ، فان القرار فى هذه الحالة يكون قد تخلفت أسبابه ، فضلا عن أن الادارة باصدارها مثل هذا القرار تكون قد اعتدت على السلطة القضائية وأهدرت احكامها ، وهو أمر يتنافى مع مبدأ توزيع السلطات .



وفى حكم لاحق ، صادر فى نهاية الستينيات ، ذهبت المحكمة الى القول (١) :

ان الثابت من الوقائع ان المدعى أدرج اسمه فى سجل الخطرين على الامن العام تنفيذا للكتاب الدورى رقم ١٦ لسنة ١٩٦١ الذى أصدرته مصلحة الامن العام بانشاء سجل للخطرين على الامن العام وانشاء ملف لكل شخص يعتبر كذلك وفقا لما تضمنه الكتاب الدورى سالف الذكر اذا كان ممن سبق الحكم عليهم أو اتهموا أكثر من مرة أو اشتهر عنهم ارتكاب الجرائم المشار اليها به . وقد تغيت ادارة الامن العام من اعادة تنظيم عملية تسجيل الاشخاص الخطرين الاستعانة بهذا التنظيم على أداء مهمتها ، فمن واجب القائمين على الامن العمل على منع وقوع الجرائم والبحث عن الفاعلين لها عند وقوعها وتسجيل الخطرين على الامن العام وفقا للمعيار الذى أشار اليه الكتاب الدورى سالف الذكر ، مما يساعد ادارة الامن العام على القيام بواجبها ، ومن ثم فعملية تسجيل الخطرين على الامن العام اجراء داخلى تغيت به ادارة الامن العام تسهيل مهمتها فى مقاومة الجريمة ، وبالتالى لا يعتبر اجراء القيد فى السجل المذكور قرارا اداريا ، فليس من شأنه أن يرتب أثرا بالنسبة لمن يقيد اسمه فى هذا السجل . وبالتالى لا تختص محكمة القضاء الادارى بالغائه .

ولنا على هذا الحكم ملاحظتان :

الاولى - ان المحكمة رات فى القيد فى سجل الخطرين على الامن العام اجراء داخليا وليس قرارا اداريا .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٧/٣/٢ ، ق ٣٠٨ ، س ٢٠ ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، بند ٥٦ ، ص ٨١ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار الدكتور ضياء الدين صالح نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد صلاح الدين السعيد وعبد الستار جيره .

واجراءات التنظيم الداخلى هى بعض الاجراءات التى تمس الحياة الداخلية للمرفق ، أو هى كل اجراء يتعلق بالمرفق العام ولا يتضمن أى اعتداء على المركز القانونى للموظف المكلف بادارته ، ومن باب أولى الاعتداء على المركز القانونى للمواطن العادى · أى ان هذه الاجراءات موجهة أساسا لتنظيم المرفق وليس للتأثير فى مراكز القائمين عليه أو مراكز المواطنين العاديين · واذا اقتصرت هذه الاجراءات على تنظيم المرفق فانها لا تستوى قرارات ادارية ، وبالتالى يكون غير مقبول الطعن فيها · لكن هذه الاجراءات اذا تجاوزت تنظيم المرفق الى المساس باحدى الحريات التى كفلها الدستور للعاملين به أو للمواطنين فان اجراء الادارة فى هذا الصدد يخرج عن كونه اجراء من اجراءات التنظيم الداخلى ليصير فى عداد القرارات الادارية التى تمس مركزا قانونيا كفله الدستور ، وبالتالى يختص مجلس الدولة بطلب الغائه والتعويض عنه (١) ·

واذا كان الامر كذلك فهل القيد فى سجل الخطرين على الامن العام يعد اجراء داخليا أم يرقى الى مستوى القرارات الادارية ؟

الواقع ان القيد فى سجل الخطرين يعتبر قرارا اداريا قوامه افصاح الجهة الادارية المختصة عن ارادتها بما لها من سلطة فى ادراج شخص ما فى سجل الخطرين على الامن اقتناعا منها باعتوار مسلكه وانحراف سلوكه ورجحان النزعة الاجرامية فى منهجه،وذلك استنادا الى ما ارتكبه من جرائم وصدر ضده من أحكام ، أو فى ضوء ما تجمع لديها من معلومات نتيجة التحريات التى تقوم بها فى مجال مكافحة الجريمة ، وذلك بقصد احداث أثر لا ريب فيه ولا جحود ، وهو أن يكون المدرج اسمه فى سجل الخطرين فى صدارة من تحوم حولهم الشبهات وتشير اليهم اصابع الاتهام عند وقوع جريمة من الجرائم التى حشر تحت لوائها ، وان يوضع فى موطن الريبة حيثما يتطلب الامر الرجوع الى جهات الامن للوقوف على رأيها بالنسبة لصحيفة صاحب الشأن ومدى نقائها · هذا فضلا عما يستتبعه القيد فى سجل الخطرين على الامن العام من متابعة وملاحقة لا جدال فى كونها تنال من السمعة وتنتقص من القدر ·

الثانية — ان اعتبار العمل الادارى اجراء من اجراءات التنظيم الداخلى لا يستتبع الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظره ، بل يستتبع عدم قبول

(١) فى تفصيل اجراءات التنظيم الداخلى أنظر كتابنا : تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ، طبعة ١٩٨٣ ، ص ٢٤٢ وما بعدها ·

الدعوى ، لأنه اذا كان من شروط قبول دعوى الالغاء ان يكون هناك قرار إدارى ، فان تخلف هذا القرار يترتب عليه عدم قبول الدعوى ، وليس عدم اختصاص المحكمة بنظره ٠

تقييد حرية المصابين بأمراض عقلية :

يتصل بحق الامن ما يتعلق بحجز المصابين بأمراض عقلية ٠ وقد تناول مجلس الدولة هذا الموضوع ، فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ، متعرضا لطبيعة القرار الصادر فى هذا الشأن ، وضرورة قيامه على سبب ، وذلك على النحو التالى :

طبيعة القرار الصادر برفض الافراج عن المصاب بمرض عقلى :

ذهبت محكمة القضاء الادارى الى ان دفع الحكومة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ، استنادا الى أن القرار المطعون فيه هو قرار ايجابى صدر من مجلس مراقبة الامراض العقلية فى ١٩٥٩/١١/٢٩ برفض الافراج عن ابن المدعية ، وان المدعية قد علمت بهذا القرار وفقا لما هو ثابت فى صحيفة دعواها ولم ترفع هذه الدعوى الا فى ١٩٦١/٢/١٣ أى بعد فوات الميعاد القانونى ٠ هذا الدفع مردود بأن المدعية انما تطعن على امتناع الجهة الادارية عن الافراج عن ابنها من مستشفى الامراض العقلية بالعباسية ، وهذا الامتناع هو قرار ادارى مستمر يتجدد عند تقديم كل طلب بالافراج عنه ، ومن ثم يظل ميعاد طلب الغائه مفتوحا ، ويتعين لذلك الحكم برفض الدفع بعدم قبول الدعوى شكلا (١) ٠

وعادت المحكمة (٢) وفرقت بين قرار النيابة العامة بحجز المدعى فى أحد المحال المعدة للامراض العقلية ، وقرار النيابة العامة بعدم الافراج عن المصاب بمرض عقلى فقالت : ان قرار النيابة العامة بحجز المدعى اذا صدر منها وهى بصدد التصرف فى التحقيق الذى اجرته فيما اسند اليه من اتهامات ، وهو قرار يتعين على النيابة العامة اتخاذه طبقا لصريح نص المادة ٣٤٢ من قانون الاجراءات الجنائية ، اذا ما انتهت الى عدم وجود

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٣/١٢/٢٤ ، ق ٤٢٥ ؛ س ١٥ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٢٨ ، ص ٢٦٢ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٧١/٢/٢٣ ، ق ١٧٦٢ ، س ٢٤ ، مجموعة السنة ٢٥ ، بند ٨٨ ، ص ٣٢٧ ٠

وجه لاقامة الدعوى بسبب عاهة فى عقل المتهم فى جناية أو فى جريمة عقوبتها الحبس ، وبالتالى لا يصح الفصل بين قرار النيابة بعدم وجود وجه لاقامة الدعوى العمومية وبين القرار الخاص بايداع المتهم أحد المحال المعدة للأمراض العقلية للارتباط القانونى بينهما • فكل منهما يدخل فى دائرة القرارات القضائية • وبناء على ذلك لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بوقف تنفيذ أو الغاء القرار المطعون فيه الصادر من النيابة بايداع المدعى مستشفى الامراض العقلية ، بعد أن قررت عدم وجود وجه لاقامة الدعوى لامتناع العقاب •

أما القرار السلبى الصادر من النيابة العامة برفض الافراج عن المدعى واستمرار حجزه بمستشفى الامراض العقلية ، فهو قرار ادارى يختص مجلس الدولة بوقف تنفيذه والغائه •

وما ذهبت اليه المحكمة ، من ان قرار مجلس مراقبة الامراض العقلية ، وكذلك قرار النيابة العامة ، برفض الافراج عن شخص ما ، واستمرار حجزه بمستشفى الامراض العقلية ، يعد قرارا اداريا سلبيا بالامتناع عن الافراج عنه يمكن الطعن فيه ـ هذا الذى ذهبت اليه المحكمة فضلا عن انه سليم قانونا ، فانه يعتبر ضمانة لامن المواطن الذى قد يزج به فى مستشفى للأمراض العقلية لا لانه مريض عقلى فعلا ، بل لتحقيق غرض بعيد عن الصالح العام •

كذلك فان المحكمة اصابت عندما ذهبت الى أن قرار النيابة العامة بايداع المتهم احد المحال المعدة للامراض العقلية ـ عندما تنتهى الاوجه لاقامة الدعوى بسبب عاهة فى عقله ـ قرار قضائى لا تختص بنظره ، ذلك لأن هذا القرار صدر منها باعتبارها سلطة تحقيق فى افعال نسبت الى المتهم ، كما انه يرتبط ارتباطا لا انفصام له مع قرارها القضائى بعدم وجود وجه لاقامة الدعوى لامتناع العقاب •

حجز المصاب بمرض عقلى يجب أن يقوم على سبب :

باستعراض أحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٤ بشأن حجز المصابين بأمراض عقلية يبين ان المادة الرابعة منه تنص على انه « لا يجوز حجز مصاب بمرض فى قواه العقلية الا اذا كان من شأن هذا المرض أن يخل بالأمن أو بالنظام العام أو يخشى منه على سلامة المريض أو سلامة الغير وذلك طبقا لأحكام القانون ••• » •

ومفاد ذلك ، ان القرار الذى تصدره الادارة بالحجز يجب ـ لكى

يكون مطابقا للقانون - ان يقوم على ركنين هما : اصابة الشخص المحجوز فعلا بمرض عقلى ، ثم خطورة مرضه بأن يكون من شأنه الاخلال بالامن أو بالنظام العام أو كان يخشى منه على سلامة المريض أو سلامة الغير - وبغير توافر ذلك يكون حجزه غير جائز قانونا ، ويجب الغاء القرار بحجزه لانعدام سببه المبرر له . كما يكون له الحق فى مطالبة الادارة بتعويضه عما أصابه من ضرر بسبب هذا القرار ان كان لذلك وجه .

وتطبيقا لما سبق ، فانه اذا كان الثابت أن ابن المدعية قد تقرر ادخاله مستشفى الامراض العقلية بالعباسية عقب اتهامه فى شروع فى قتل باطلاق أعيرة نارية ، وقد تم فحصه طبيا وجاء فى التقرير الطبى عن حالته انه مصاب بحالة عقلية مرضية تجعله لا يقدر نتائج أقواله وأفعاله . وعلى ذلك فقد اعتبر غير مسئول عن أعماله وقت الحادث . وقد قدمت عن حالته المرضية عدة تقارير أجمعت على اصابته بمرض عقلى وانه يتسم بعدم التجانس بين الأفكار والانفعالات والانطواء وسوء الظن والتشكك والمعتقدات الخاطئة والشذوذ الجنسى وسرعة الاستثارة والنزوع الى الاعتداء - وقد عرضت حالته على مجلس المراقبة للامراض العقلية فى جلسات متتالية وقرر فيها جميعا بأن حالته العقلية لا تسمح بالافراج عنه .

وواضح من ذلك ان ابن المدعية مصاب بمرض عقلى ، وأنه يخشى من هذا المرض على سلامة الغير ، اذ شرع هذا المريض وهو مصاب بهذا المرض فى قتل أحد الافراد ، لذا يكون قرار الامتناع عن الافراج عنه قد قام على سبب يبرره قانونا (١) .



وقد تعرضت محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا لهذا الموضوع فى دعوى اقامها المدعى (٢) طالبا الحكم بوقف تنفيذ أمر حجز شقيقه فى مستشفى الامراض العقلية والغاء هذا الامر . وقال شرحا لدعواه ان شقيقه كان موظفا بالبنك التركى بالاسكندرية ، وقد تقدم بعدة شكاوى الى أولى الامر أدت الى القبض عليه ، وحبس عسكريا بناء على أمر صادر من النائب العام ثم أودع مستشفى الامراض العقلية بالعباسية واستمر زهاء ثلاث سنوات يشكو من حجزه دون وجه حق خلافا لأحكام القانون رقم

---

(١) ق . د فى ١٩٦٣/١٢/٢٤ ، ق ٤٣٥ ، س ١٥ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٢٨ ، ص ٢٦٢ .

(٢) القضية رقم ٦٠١ لسنة ١١ ق .

١٤١ لسنة ١٩٤٤ ٠ وقالت الحكومة ان المحجوز أرسل الى عدة جهات اداريه كتبا مفتوحة تتضمن طعنا فى نظام الحكم القائم بمصر وحضا على كراهيته ، مما يقع تحت طائلة العقاب طبقا للمادتين ١٧١ و ١٧٤ من قانون العقوبات ، وحبس عسكريا ، وأحيل الى مستشفى الامراض العقلية لاختبار حالته العقلية وتقدير مسئوليته عما وقع منه ٠ وقد قدم وكيل مصلحة الصحة العقلية تقريرا تضمن ان المحجوز مصاب بحالة عقلية مرضية مصحوبة بمعتقدات وهمية تكيف الى حد كبير سلوكه وتجعله لا يقدر نتائج أقواله وافعاله ، وهذه الحالة العقلية المرضية تواجدت عنده منذ مدة طويلة تجعله غير مسئول عن أعماله فى الحادث المنسوب اليه ، وان حالته هذه تتطلب الصيانة والعلاج بمستشفى الامراض العقلية ٠ واستنادا الى ذلك صدر قرار النيابة بايداعه مستشفى الامراض العقلية للصيانة والعلاج ٠ وقد تقدم المدعى بعدة مكاتبات لمدير مستشفى الامراض العقلية للافراج عن شقيقه المحجوز ، وقد رفعت كلها الى مجلس المراقبة مشفوعة برأى مدير المستشفى بأن حالة المريض المحجوز لا تسمح بالافراج ٠ وقرر المجلس بناء على ذلك رفض الافراج عنه ٠

ثم أقام المدعى دعوى أخرى (١) يطلب فيها الحكم بصفة مستعجلة بندب خبير اخصائى فى الامراض العقلية والنفسية لاثبات حالة شقيقه ، ونوع المرض الذى يغشاه اذا وجد ، وآثاره على نفسه اذا كانت حالته تندرج تحت أحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٤ ٠

أصدرت محكمة القضاء الادارى حكمها (٢) برفض الدعويين ، واقامت قضاءها على ان مجلس مراقبة الامراض العقلية بعد دراسته لحالة المريض المحجوز ، وبعد اطلاعه على التقارير الطبية المتضمنة قيام حالة المرض العقلى ، أصدر بسلطته التقديرية القرار المطعون فيه ، القاضى باستمرار حجز ذلك المريض بمستشفى الامراض العقلية ، وان القرار المطعون فيه وقد صدر من هيئة مختصة فى حدود سلطتها التقديرية ، فلا سبيل للتعقيب عليه ، طالما قد خلا من الانحراف أو الغرض ، كما ان التقارير الطبية التى استند اليها هذا القرار قد وضعها اخصائيون من الاطباء فلا محل لاهدارها ، مادامت مبرأة من الانحراف أو الغموض أو التناقض ، وان المدعى لم يطعن على القرار المطعون فيه أو التقارير الطبية بالانحراف ، ولم يقدم دليلا جديا على عدم اقتناعه بتلك التقارير الطبية ، وقصر طلباته بشأنها على

---

(١) القضية رقم ١١١٩ لسنة ١١ ق ٠

(٢) ق ٠ د ف ١٩٥٩/١/٦ ٠

طلب ندب خبير اخصائى ، وهو ما لا ترى المحكمة محلا له لما تقدم • ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد بنى على أسباب صحيحة تبرره ، ومنها قيام حالة المرض العقلى لدى المريض المحجوز ، وبالتالى يكون طلب الغائه لا أساس له من القانون • وكذلك يكون طلب ندب خبير لاعادة فحص المريض فى غير محله •

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا (١) فذهبت الى انه ولئن كانت سلطة مجلس المراقبة فى تقرير ما اذا كان شخص ما مصابا بمرض عقلى أم لا ، هى فى الاصل سلطة تقديرية ، باعتبارها من الامور الفنية ذات التقدير الموضوعى ، بحيث ما كان يجوز التعقيب عليها الا عند اساءة استعمال السلطة ، الا انه لما كان الامر يتعلق بالحرية الشخصية ، فمن ثم يجوز للقضاء الادارى من حيث المبدأ اتخاذ ما يلزم للتحقق من ذلك اذا قدم طلب الالغاء ، وليس قبل ذلك بدعوى اثبات حالة استقلالا ، مادام اختصاص القضاء الادارى هو اختصاص محدد ، وينحصر بالنسبة لقضاء الالغاء فيما حدده القانون بالذات وعلى سبيل الحصر من القرارات الادارية المعينة دون أن يمتد فى هذا الخصوص الى دعاوى تهيئة الدليل التى اجيزت استثناء فى مجال القانون الخاص ، وتجوز كذلك فى القضاء الكامل فى مجال القضاء الادارى •

واستطردت المحكمة قائلة : لئن كان ذلك هو ما تقدم ، الا انه يجب أن يقوم من الشواهد فى أوراق المدعى ما يسوغ اتخاذ مثل هذا الاجراء ، أما اذا لم يكن ثمة من تلك الشواهد ما يمس تقدير الادارة الذى بنت عليه قرارها بالحجز ، فان الدعوى تكون والحالة هذه غير قائمة على أساس سليم •

واذا كانت الدعوى خلوا مما يقدح فى تقرير الجهات المختصة فى شأن حالة المحجوز العقلية ، مع ما انتظمه تشكيل مجلس المراقبة من عناصر فنية وقضائية هى أهل لما أسنده اليها القانون من سلطة تقدير فى هذا الخصوص بالغة الخطر • ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق فى النتيجة التى انتهى اليها ويتعين رفض الطعن •

---

(١) ع فى ١٩٥٩/٦/٢٧ ، ق ٤٦٧ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٤ ، بند ١٣٦ ، ص ١٦٢٣ •

صدر هذا الحكم برياسة المستشار سيد على الدمراوى نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين السيد ابراهيم الديوانى والامام الخريبى ومصطفى كامل أسماعيل وعبد المنعم سالم مشهور •

تعليق على الحكم المذكور :

يشترط لصحة القرار الصادر بحجز المصاب بمرض عقلى وفقا لحكم المادة ٤ من القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٤ بشأن حجز المصابين بأمراض عقلية أن يقوم على ركنين هما : اصابة الشخص المحجوز فعلا بمرض عقلى ، ثم خطورة مرضه ، بأن يكون من شأنه الاخلال بالامن أو النظام العام ، أو يخشى منه على سلامة المريض أو سلامة الغير ، وبغير توافر ذلك يكون حجزه غير جائز قانونا ٠

ويبين من وقائع الدعوى سالفة الذكر ، أن شقيق المدعى كان مصابا فعلا بمرض عقلى ، لكنه لم يبن من الوقائع مدى خطورة هذا المرض ، وهل من شأن هذا المرض الاخلال بالامن أو النظام العام ، وهل يخشى منه على سلامة المريض ، أو سلامة الغير أم لا ٠ ان التقرير الطبى الذى وضع عن شقيق المدعى بواسطة وكيل مصلحة الصحة العقلية وان أثبت انه مريض وانه لا يقدر نتائج أقواله وان حالته تتطلب الصيانة والعلاج بمستشفى الامراض العقلية ، الا انه لم يبين لنا مدى خطورة هذا المرض على الامن أو النظام العام أو على سلامة الشخص أو سلامة الغير لنعرف ما اذا كان ايداع المصاب فى المستشفى مطابقا للقانون أم لا ٠

ان عبارة وردت فى التقرير الطبى تقول « ان هذه الحالة العقلية المرضية تواجدت عنده منذ مدة طويلة ٠٠٠ » ، ومع ذلك لم يبن ان هذا الشخص كان يمثل خطورة تستدعى ايداعه مستشفى الامراض العقلية طيلة هذه المدة الطويلة حتى أرسل الى عدة جهات ادارية كتبا مفتوحة تتضمن طعنا فى نظام الحكم القائم بمصر وحضا على كراهيته ، هنا تحرك المسئولون وأودع المريض مستشفى الامراض العقلية ٠

وما حدث على النحو سالف الذكر كان يستدعى من المحكمتين أن تدققا فى الامر ، لان هناك من القرائن ما يوحى بأن أمر حجز المريض مشوب باساءة استعمال السلطة ٠ ان حجز المريض فى ضوء ما سبق من وقائع قد يكون له أغراض سياسية مما يجعل قرار الحجز باطلا ٠ ان السلطة التقديرية الممنوحة للادارة فى هذه الحالة كان يتعين التشدد فى مراقبتها لاكتشاف ما اذا كانت خطورة هذا الشخص هى فعلا التى أدت الى احتجازه فى مستشفى الامراض العقلية ، أم ان الاغراض السياسية هى الدافع الى ذلك ٠ ان الشواهد فى الدعوى كانت توجب على المحكمتين التحقق من ذلك لكى ينهض حكماهما على أساس متين من القانون ، ولكى لا يكونا عرضة للتشكيك فى مدى سلامتهما ٠

مدى جواز التعويض عن القرارات الادارية الخاطئة الصادرة بتقييد الحــرية :

اذا قبض على أحد الاشخاص فى غير الحالات التى يجيزها القانون لرجال الضبطية القضائية ، فان هذا العمل لا يعتبر عملا قضائيا بل اجــراء اداريا لا يستند الى أساس من القانون ، وبالتالى يجوز التعويض عنه . وفى هذا تقول محكمة القضاء الادارى (١) :

ان المــادة ١٥ من قانون تحقيق الجنايات نصت على سبيل الحصر على الحالات التى تجيز لرجال الضبطية القضائية القبض على المتهمين ، وهى مشاهدة الجانى متلبسا بالجناية أو وجود قرائن أحوال تدل على وقوع الجناية منه أو على الشروع فى ارتكابها أو على وقوع جنحة سرقة أو نصب أو تعد شديد أو اذا لم يكن للمتهم محل معين معروف بالقطــر المصرى . ففى هذه الحالات وحدها يجوز لمأمورى الضبطية القضائية القبض على المتهم اذا وجدت دلائل قوية على اتهامه ، واذا لم يأت بما يبرئه ـ بعد سماع أقواله ـ يرسل فى ظرف أربع وعشرين ساعة الى النيابة العامة ليكون تحت تصرفها . فاذا كان الثابت هو اعتراف الحكومة بحصول القبض على المدعى ، مبررة اياه بأنه نتيجة لحملة تفتيشية لضبط الاشقياء والهاربين من الاحكام ، وانه قبض عليه بسبب ما اشتهر عنه من التستر على الاشقياء وذوى السوابق ومن انه يخفى بمنزله أشياء مسروقة ، فان هذه كلها أسباب لا تجيز لرجال البوليس بصفتهم من رجال الضبطية القضائية القبض على الاشخاص فى حكم المــادة ١٥ من قانون تحقيق الجنايات ، اذ انه لم يسبق ان وجه الى المدعى اتهام معين مما نص عليه فى المــادة المذكورة . وبفرض ان الاجراء الذى اتخذ كان للقبض على المدعى كمحكوم عليه ، فانه كان يتعين قبل القبض عليه ثبوت انه كان محكوما عليه فى قضية معينة وان الامر يقتضى تنفيذ الحكم عليه ، والحكومة تسلم فى دفاعها بأنها لم تكن تدرى شيئا عن حكم صدر ضد المدعى ويجب تنفيذه ، كما انها لم تنسب اليه قبل القبض عليه تهمة معينة . ومن ثم فإن القبض على المدعى بالصورة التى تم بها لا يعتبر عملا قضائيا ، بل هو اجراء ادارى لا يستند الى أســاس من

---

(١) ق . د فى ١٩٥٥/١٢/٤ ، ق ٤٦٩ ، س ٥ ، مجموعة السنة ١٠ ، بنــد ٧٢ ، ص ٦٠ .

صــدر هــذا الحــكم من الهيئــة الخامســة برياســة المستشار عبد الرحمن نصــير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور .

القانون . ومتى استبان للمحكمة ان المدعى ارسل للنيابة العـامة فى يوم ١٩٥٠/١١/٩ فأمرت النيابة بحجزه ٢٤ ساعة أى ان مـدة حبسه بأمـر النيابة تنتهى على أسوأ الفروض فى منتصف الليل يوم ١٩٥٠/١١/١٠ ، واذا كان حبس المتهم فى هذه الفترة يعتبر عملا قضائيا لا شأن للمحكمة بتقدير مدى سلامته ، ويخرج عن ولاية محكمة القضـاء الادارى طلب التعويض عنه ، الا انه كان يتعين بعد انتهاء المدة سالفة الذكر ، اما الافراج عن المدعى فـورا ، واما اعادة عرضه على النيابة العامة لتأمر بما تراه فى شأنه . ولكن الذى حدث ان المدعى ظل مقبوضا عليه الى يوم ١٣ من نوفمبر سنة ١٩٥٠ بدون مبرر قانونى ، متى استبان ذلك ، فان استمرار القبض عليه يعتبر تصرفا من رجال البوليس صدر بمحض سلطتهم الخاصة مستندين فيها الى اعتبارات تقديرها من صميم وظيفتهم الادارية وعلى وجه مخالف للقانون ، وبالتـالى يكون المدعى على حـق فى طلب التعويض عما اصابه من ضرر بسبب ذلك .

واذا كان لنا تعليق على الحكم المذكور فانا نقول : ان الاعمال التى يؤديها رجال البوليس اما أن تقع منهم بصفتهم من رجال الضبطية الادارية مثل اجراءات المحافظة على النظام والامن العام ومنع وقوع الجرائم وحماية الارواح والاموال وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح من تكاليف ، واما أن تقع منهم بصفتهم من رجال الضبطية القضائية ، فتعتبر أعمالهم أعمـالا قضائية،وهى التى تتصل بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق فى الدعوى ، كما انهم فى قيامهم بهذه الاعمال انما يقومون بها لحساب النيابة العامة وتحت ادارتها . وأعمالهم فى الحالة الاولى تخضـع لرقابة محكمة القضاء الادارى من حيث طلب الالغاء والتعويض . أما فى الحالة الثانية فانه لمـا كان اختصاص محكمة القضـاء الادارى بطلبات الالغـاء والتعويض لا ينعقد الا بالنسبة لأعمال الادارة ، فان مؤدى هذا أن يخرج من ولاية محكمة القضاء الادارى طلب الغاء أى عمل قضائى أو التعويض عنـه .

ولمـا كان عمل رجال البوليس فى الحالة الماثلة عملا اداريا ، لأنه لم يصدر منهم بصفتهم من رجال الضبطية القضائية ، فقـد قضـت المحكمة بالتعويض عنه ، عندما تبين لها انه عمل غير مشروع رتب ضررا للمدعى .

الاعتبارات التى تراعى فى تقدير التعويض :

يجب عند تقدير التعويض أن تراعى الظروف التى املت اتخاذ قرار تقييد حرية الشخص • فتقول محكمة القضاء الادارى (١) :

ان الحرية الشخصية حق أصيل للانسان ، واذا ما قيدت هذه الحرية فيجب أن تكون فى نطاق الحدود المقررة ، ولفترة لا تحتمل التأخير ، ولضرورة ملحة تقتضى اتخاذ تدابير سريعة حاسمة • ومما لا جدال فيه ان للمحكمة حق تقدير هذه الاسباب فى كثير من الحيطة والحذر ، مراعية فى ذلك الظروف والملابسات وحماية الصالح العام من عبث الافراد وتجمع الشر فى بعض النفوس المتنكرة له العاملة على مناهضته • فاذا كان الثابت ان التدبير الذى اتخذه وزير الداخلية بايداع المدعية ملجأ السيوفيه ، وان كان قد صدر فاقد الاساس قانونا وباطلا ، الا انه قد أملته ظروف الحال حماية للصالح العام وحسن الاداب ، فيتعين أخذ ذلك فى الاعتبار ومراعاته ووزنه عند تقدير التعويض الناشىء عما أصاب المدعية من ضرر مادى ، ومن آلام نفسية بسبب تقييد حريتها الشخصية دون مسوغ من القانون •

ويلاحظ على هذا الحكم انه تبنى المبادىء الاتية :

أولا ــ هناك ضوابط على تقييد الحرية الشخصية ، هى انه يجب ان يكون التقييد فى نطاق الحدود المقررة ولفترة لا تحتمل التأخير ولضرورة ملحة تقتضى اتخاذ تدابير سريعة حاسمة •

ثانيا ــ يتعين عند التعويض عن قرار باطل بتقييد حرية شخص ما أن يقدر هذا التعويض فى ضوء الغرض الذى تغيته الادارة من تقييد الحرية • فاذا كان هذا الغرض هو حماية الصالح العام وحسن الاداب فيتعين أخذ ذلك فى الاعتبار عند تقدير التعويض •

ثالثا ــ يراعى عند تقدير التعويض عن الاضرار التى تصيب الشخص من قرار تقييد حريته الباطل ، أن تؤخذ فى الاعتبار الاضرار المادية والادبية التى تحيق به •

وهذا الحكم بتقريره هذه المبادىء راعى القانون والعدالة فى ان واحد •

---

(١) ق • د فى ١٩٥٦/٣/٢٥ ، ق ٥٩٠ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٧١ ، ص ٢٦٠ •

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين الدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم سالم مشهور •

المطلب الثالث

سريــة المراســـــلات

تعنى سرية المراسلات عدم جواز مصادرة أو اغتيال سرية المراسلات بين الناس ، لمـا يتضمنه ذلك من اعتداء على حق ملكية الخطابات المتضمنة لهذه المراسلات ، ولمـا فى ذلك من انتهاك لحرية الفكر (١) ٠ وقد تبنت ذلك المـادة ٤٢ من دستور سنة ١٩٥٦ حين نصت على ان « حرية المراسلة وسريتها مكفولتان فى حدود القانون » ٠

وقد اتيح للقسم الاستشارى بمجلس الدولة أن يتعرض لهذه الحـرية الشخصية فذهب فى احدى فتاويه الى أن اللائحة التنفيذية للدكريتو المؤرخ ٢٩ من مارس سنة ١٨٧٩ المصدق عليها من مجلس النظار بتاريخ أول يناير سنة ١٨٨٠ المعدلة بتصديق مجلس النظار فى ٢٧ من مارس سنة ١٨٨٦ تنص فى البنـد الرابع من الفصـــل الاول على ان « أسرار الخطابات المتسلمة للبوستة هى مكتومة » ، وفى البند الخامس من الفصل الاول على انه « من الممنوع حتما على مستخدمى البوستة ذكر أسماء المرسل منهم أو اليهـم المراسلات ومن يتجرأ منهم على مثل ذلك يعاقب بالرفت » ٠

ومقتضى هذه النصوص المحافظة على سرية المراسلات ، ومن المقـرر كعرف دستورى ان سرية المراسلات من الحقوق الشخصية المكفولة للافراد مع مراعاة ما ترد به نصوص القوانين من استثناءات ولم يرد استثناء خاص بطالبات المدارس ٠

ولمـا كانت اللائحة التنفيذية آنفة الذكر تنص فى البند الثالث والاربعين على انه « اذا كان المرسل اليه غير معروف شخصيا لمستخدمى البوستة ، فيجب عليه أن يبرهن عن حقيقة شخصيته سواء كان بواسطة ورقة رسمية أو شهادة شاهدين معروفين » ٠ كما ينص البند الثانى والخمسين على ان « توزيع المراسلات العادية يكون الى المرسلة اليهم أو الى المندوبين من طرفهم » ٠ فان مقتضى النصين السابقين وجوب تسليم المراسلات الخاصة بالطالبات اليهن شخصيا أو الى مندوبين عنهن ٠

وبناء على ما تقدم ، فان ناظرة المدرسة ليس لها أى صفة فى تسـلم المراسـلات لا قانونا أو عن طريق الانابة ، ومن ثم فلا منـاص من رفض

---

(١) دكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، طبعة ١٩٧٥ ، ص ٤٢٢ ٠

هيئة البريد لما تطلبه ناظرة مدرسة دمنهور للمعلمات العامة من عدم تسليم الخطابات التى ترد باسم طالبات المدرسة لهن ، وحجزها بشباك البريد ثم تسليمها الى ادارة المدرسة بقصد الحرص عليهن وتعاونا مع المدرسة فى توجيههن التوجيه السليم (١) .

وهذه الفتوى - كما يبين - وقفت الى جانب سرية المراسلات ، وحسنا فعلت ، اذ لا يجوز تحت أية دعوى انتهاك هذه السرية . ان ناظرة المدرسة تحت دعوى المحافظة على قيم وسلوك الطالبات حاولت اغتيال مبدا سرية المراسلات بالمخالفة للقانون ، فجاءت هذه الفتوى تحرم عليها ذلك ، متبعة فى ذلك التفسير السليم للقانون . فمادام القانون لم يورد نصا يخول لها هذا الحق استثناء على المبدأ ، فانها لا تملك ذلك .

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة المواصلات رقم ٢٨١ فى ١٩٥٦/٤/٤ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى ، السنة ١٣ ، بند ١٨٤ ، ص ٢٦٩ .

المبحث الثانى

حـــرية الـرأى (١)

تشتمل حرية الراى مجموعة من الصـور ، تعرض مجلس الدولة فى احكامه وفتاويه فى هذه المرحلة لثلاث منها هى : حرية العقيدة والديانة ، حرية الصحافة ، حرية السينما ٠

وسوف نتناول هذه الصور من حرية الراى صورة بعد اخرى ٠

المطلب الأول

حرية العقيدة والديانة (٢)

نص دستورا ١٩٥٦ و ١٩٦٤ على ان حرية الاعتقاد مطلقة ، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقـائد ، طبقـا للعادات المرعية فى مصر ، على الا يخل ذلك بالنظام العام او ينافى الاداب ٠

وسنتناول تفصيلا فى هذا المطلب ، موقف محكمة القضـاء الادارى والمحكمة الادارية العليا وكذلك القسم الاستشارى من هذه الحرية ٠

أولا ـ موقف محكمة القضاء الادارى من حرية العقيدة والديانة :

رددت محكمة القضاء الادارى فى هذه المرحلة ما سبق أن استقرت عليه فى المرحلة الاولى من قضائها ، من أن اخضاع انشاء الكنائس والمعابد لاذن الجهة الادارية ليس فيه ما يتنافى مع المساواة أو مع حرية العقيدة المنصوص عليهما بالدستور ، وانما قصد به تلافى الاحتكاك بين الطوائف ٠ فتقـول المحكمـة :

ان الخط الهمايونى الصادر سنة ١٨٥٦ قضى بضرورة الحصـول على ترخيص بانشاء دور العبادة للطوائف غير الاسلامية ، والترخيص المنصوص عليه فى هذا الخط الهمايونى لم يقصد به عرقلة اقامة الشعائر الدينية او اقامة العقبات التى لا مبرر لها التى تحول دون انشاء هذه الدور ، بل أريد به أن يراعى فى انشائها الشروط اللازمة التى تكفل قيام هذه الدور فى بيئة محترمة تتفق مـع وقار الشـعائر الدينيـة وطهارتها ، والا تكون سببا فى الاحتكاك ما بين الطوائف الدينية المختلفة ، وفى هذه الحدود المعقولة ينبغى

---

(١) انظر فى بيان ماهيتها ، الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٦٠ ــ ٢٦١ ٠

(٢) انظر فى بيان ماهيتها ، الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٦١ ٠

ان يقوم نظام الترخيص ، ومن ثم فان المحكمة وان كانت ترى من حيث المبدأ انه لا يوجد ما يمنع قانونا من أن تتجـاور دور العبـادة للاديان المختلفة ، فيقوم الجامع بجوار الكنيسة ، غير انه متى قام لدى الادارة من الاسباب ما يدعوها الى التخوف من نتائج هذا الجوار على الامن العـام ، لمـا قد ينشـأ من احتـكاك بين الطوائف المختلفة عنـد قيامهم بشعائرهم الدينية بسبب ظروف المكان وعادات الناس وطبائعهم والبيئة التى نشأوا فيها ومدى تأثرهم واستجابتهم لعوامل الاثارة والاستفزاز ، كان لها أن تتدخل صونا للامن ، فلا يسمح بقيام الكنيسة فى مكان معين لذاته بسبب مجاورته لجامع أو لأى سبب آخر ، وسلطتها فى ذلك تقديرية لا معقب عليها فيهـا ، مادام القرار الذى تتخذه فى هذا الشأن غير مشوب بسوء استعمال السلطة . وقد رأت وزارة الداخلية تأسيسا على ما تقدم أن تضـع القواعد التى تنضبط بها معايير هذا التدخل ، فأوضحت فى كتابيها الدوريين رقمى ٧٨ فى ١٩ من ديسمبر سنة ١٩٣٣ و ٧٩ فى ١١ من اكتوبر سنة ١٩٣٩ هذه القواعد ، ومنها ما يقضى بتقديم رسم يبين عليه موقع الكنيسة الجـديدة وجميع الاماكن المحيطة به من كافة الجهات ، وخصوصا تعيين المساكن التى لأشخاص من غير المطلوب لهم بناء الكنيسة ، وكذلك تعيين موقع الأضرحة والمساجد الموجودة بالجهة ، وذكر أبعادها على ذات الرسم ثم تطبيقه فى النهاية على الطبيعة . واذا كانت توجد كنائس للطائفة غير الكنيسة المطلوب انشاؤها ، فيبين موقعها على الرسم وأبعادها فيها ، الى آخر مثل هـذه البيانات التى تساعد جهة الادارة فى تحديد موقفها لتتخذ قرارها بما يؤدى الى تحقيق المصلحة العامة . أما قول المدعين بأن اخضاع الترخيص بانشاء الكنائس لقواعد وشروط غير مشروطة فى حالة المسـاجد فيـه تفـرقة بين المصريين ومخالفة لأحكام دستور سنة ١٩٢٣ الملغى الذى قضى بالمسـاواة ، ونص على حرية العقائد وأداء الشعائر الدينية - هذا القول من المدعين مردود بأن هذه القواعد والتعليمات لم يقصد بها اقامة عقبـات للحيلولة دون انشاء الكنائس والمعابد لطوائف غير المسلمين ، وانما قصد بها التأكد من ملاءمة المكان المختار لانشاء الكنيسة أو المعبد ، كما ان الخط الهمايونى الصادر فى سنة ١٨٥٦ سالف الذكر هو واضع الاساس الذى قامت عليه هذه القواعد ، وقـد احترم الدستور الملغى أحكامه ونص على نفاذها بالتطبيق للمـادة ١٦٧ التى قضـت بأن « كل ما قررته القوانين والمراسيم والاوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الاعمال والاجراءات طبقا الاصول المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور ... » .

واستطردت المحكمة قائلة : انه ليس فى اخضاع انشاء الكنائس والمعابد

لاذن جهة الادارة ما يتنافى مع حرية العقيدة المنصوص عليهـا فى الدستور ولا ينم عن روح التعصب او عدم المساواة بين الافراد ، وانما هو فى حقيقته صدى لاعتبارات تاريخية واجتماعية عميقة الاثر منها ان الغالبية العظمى للمواطنين هم من المسلمين ، وقد يؤدى اقامة كنيسة فى مكان غالبيته من المسلمين الى الاحتكاك بين الطوائف ، وهو الامر الذى قصدت الادارة الى تلافيه عندما وضعت القواعد المنظمة للترخيص باقامة الكنائس والمعابد . فاذا كان الثابت ان الادارة قدرت ما فى الامر من خطورة فتدخلت بموجب سلطتها الاصيلة فى حفظ الامن ودرء كل ما قد يتولد عنـه الاخـلال به ، فرفضت الترخيص باقامة الكنيسة الجديدة فى المكان المقترح ، لمـا استبان لها من ظروف الحال توقع حصول احتكاك بسبب بناء كنيسة فى وسـط آهل بالسكان المسلمين فى بلد كاسيوط ، الامر الذى بدت بوادره منذ التفكير فى اقامة الكنيسة فى هذا المكان ، وكان هذا القرار لازما حتما للقيام بوظيفتها فى حفظ الامن والنظام ، وحرصا على اشاعة السلام بين الطوائف ، بعـد ان عجزت عن اقناع المدعين ببناء الكنيسة فى اى مكان آخر ، أو ترميم الكنيسة القديمة أو هدمها واقامة أخرى جديدة مكانها ، خصوصا انهـا لا تبعد عن المكان الجديد باكثر من خمسين مترا ، كل ذلك يجعل قرارها فى عـدم الترخيص مشروعا تقتضيه ظروف الاحـوال ، مادام قائما على ما يبرره من أسباب تتصل بالامن والنظـام العـام ، وهى أسباب حقيقية مستمدة من أصول تنتجها (١) .



واعادت المحكمة ما قالته فى الحكم السابق حين ذكرت فى حكم ثان (٢) :

ان الطوائف غير الاسلامية من أهل الكتاب تتمتع فى مصر من قديم الزمان بحرية القيام بشعائرها الدينية وذلك وفقا لاحكام الاسلام وتعاليمه السمحة . وقد رددت ذلك نصوص الخط الهمايونى الصادر من الباب العالى فى فبراير سنة ١٨٥٦ ومن بعده نصوص الدساتير المختلفة التى صدرت حتى الان . الا انه لاعتبارات تتعلق بالامن العام قضت نصوص الخط الهمايونى

---

(١) ق . د فى ١٩٥٦/٢/١٤ ، ق ٨٩١ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بنـد ٢٢١ ، ص ٢٠٨ .

صـدر هـذا الحـكم من الهيئـة الاولى بريـاسـة المستشار محمـد عفت وعضـوية المستشارين طه عبد الوهاب ومحمد تاج الدين يس .

(٢) ق . د فى ١٩٦١/٥/٩ ، ق ١١٤ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٥ ، بنـد ١٦٨ ، ص ٢٢٩ .

صـدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد تاج الدين يس وعضوية المستشارين أحمد عبد الجواد شحاته ومحمد حامد رضوان .

بوجوب استصدار تصريح لاقامة الكنائس أو المعابد ، وقد أريد بذلك كله الصالح العام لضمان الطمأنينة وعدم حصول احتكاك بين الطوائف ، وان تبقى لهذه الدور دائما قدسيتها وما يجب لها من احترام . ولا حجة فيما يزعمه المدعيان من أن هذه القواعد تتضمن قيودا على حرية العقيدة لانهما يخلطان بذلك بين حرية العقيدة وأداء الشعائر الدينية وبين اقامة الكنائس والمعابد ، وشتان بين الامرين ، اذ يكون للدولة قدر من الرقابة على اقامة هذه الدور ، تضمن به للجميع القيام بشعائرهم الدينية فى جو من الهدوء والسكينة ، ليس فيه ما يخل بحرية العقيدة وأداء هذه الشعائر على أية صورة. وغنى عن البيان ، ان الحرية فى العقيدة وفى أداء الشعائر الدينية والمساواة بين المواطنين فى هذا المجال كلها جميعا من المبادىء النبيلة التى جاهد الانسان من اجلها طويلا حتى استقرت له واصبحت من المسلمات ، ولكنها كغيرها من الحريات يجب أن تمارس فى حدود العرف والقوانين المعمول بها فى البلاد طبقا لنظامها الاجتماعى ولغالبية السكان . ومن ناحية أخرى ، لا يسوغ أن يتخذ من هذه الحريات والمبادىء سلاح لمجرد الرغبة فى التفوق والخروج عن الحدود التى رسمتها القواعد المرعية فى البلاد ، والا اختل النظام واضطرب الامن وهو ما تحرص الحكومة على تلافيه للمحافظة على الامن واقرار النظام وحفظ التوازن بين غالبية السكان وبقية الطوائف ، كل ذلك من أولى واجباتها ، وهى اذ تمارس سلطاتها فى ذلك جميعا انما تبغى به تحقيق الصالح العام دون أى شىء آخر .

اذن فحرية العقيدة وأداء الشعائر الدينية أمر مباح يمكن ممارسته فى أى مكان ، ولا يملك احد تعطيله ، مادام لا يخل بالنظام العام ولا ينافى الاداب . أما اقامة دورالعبادة لغير المسلمين فتستلزم صدور اذن بها من الجهة المختصة ، لضمان الهدوء والسكينة وعدم حدوث احتكاك بين الطوائف المختلفة ، وحتى تقوم هذه الدور فى بيئة محترمة ولائقة .



وفى حكم ثالث تقول المحكمة (١) :

اذا كان احد الاشخاص لا يطلب سوى بناء منزل لسكنه الخاص فى أرض يملكها ، ورخصت له الجهة الادارية المختصة بذلك ، بعد تقديم الرسم

---

(١) ق . د فى ١٩٦٠/١٠/٢٥ ، ق ١٣٣٢ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٧ ، ص ٢٥ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين أحمد عبد الجواد شجاته ومحمد حامد رضوان .

واستيفاء الاشتراطات القانونية المطلوبة فى هذا الخصوص ، فليس لهذه الجهة منعه بعد ذلك من البناء ، بحجة أن المبنى سيحول بعد تمامه حسبما قرر نائب العمدة والمشايخ الى كنيسة لم يرخص بها ، ذلك ان المدعى ينفى عزمه على ذلك ، ولان نصوص الخط الهمايونى الصادر فى سنة ١٨٥٦ كفيلة برد الأمر الى نصابه ، اذ هى تخول الجهة الادارية غلق المبنى ، اذا ما حوله صاحبه الى كنيسة وأقام فيها الشعائر الدينية قبل استصدار قرار جمهورى بالموافقة على ذلك ، لان ايجاب الحصول على ترخيص بانشاء دور للعبادة للطوائف غير الاسلامية المشار اليه فى هذا الخط الهمايونى ، ليس معناه ايجاب ذلك فقط عند اقامة مبان تخصص للعبادة ابتداء ، بل يوجبه أيضا عند تحويل أى مبنى الى كنيسة أو دار للعبادة . وعلى ذلك فلو صرح للمدعى باقامة المنزل ، ثم استعمله بعد ذلك كنيسة ، فان جهة الادارة تملك فى هذه الحالة منع اقامة الشعائر الدينية فيه وغلقه ، حتى يصدر قرار جمهورى يرخص بذلك .

واتجاه محكمة القضاء الادارى فى هذا الحكم ، يعيد الى الاذهان أحكامها فى المرحلة الاولى من قضائها ، ويجعل قضاءها هنا امتدادا للقضاء العظيم الذى أرسته منذ بداية الخمسينيات .

ثانيا ـ موقف المحكمة الادارية العليا من حرية العقيدة والديانة :

أقام المدعى دعوى أمام محكمة القضاء الادارى (١) طالبا فيها الحكم بالغاء القرار الادارى الصادر برفض الترخيص بإقامة كنيسة للاقباط الارثوذكس بناحية زوير منوفية مع الترخيص باقامتها . وقد انتهت المحكمة الى الغاء القرار الصادر فى ٢٩ من مارس سنة ١٩٥٥ برفض الترخيص للمدعى باقامة الكنيسة .

وقد أسست المحكمة قضاءها على ان المدعى ينعى على القرار الصادر برفض الترخيص فى اقامة كنيسة انطواءه على التعسف وسوء استعمال السلطة ، ذلك انه بنى على أسباب غير صحيحة ولا تؤدى الى رفض الترخيص . ويذكر الحكم ان الطوائف غير الاسلامية تتمتع فى الديار المصرية من قديم الزمان بحرية القيام بشعائرها الدينية ، عملا بنصوص الشريعة الاسلامية الغراء . وقد تأكد ذلك بنصوص الخط الهمايونى الصادر من الباب العالى فى فبراير سنة ١٨٥٦ ، وبالنص على ذلك فى جميع الدساتير المصرية التى صدرت منذ سنة ١٩٢٣ حتى الان . ويتفرع عن هذه الحرية

---

(١) ق . د فى ١٩٥٨/٣/١١ ، ق ٣٥٠٨ ، س ٩ .

حق كل طائفة فى اقامــة الدور اللازمة لاداء شعائرها الدينية ، كالكنائس والمعابد والبيع والاديرة ، وذلك بشرط واحد ورد فى الخط الهمايونى سالف الذكر ولازال مرعيا حتى الان باعتباره من العـادات المرعيـة من قـديم الزمان ، وهذا الشرط هو صدور رخصة بذلك من الباب العالى أو من رئيس الدولة فى مصر ، بعدما انتقل اليه هذا الحق لمـا انفصلت مصر عن الدولة العثمانية منذ سنة ١٩١٤ واستقلت بشئونها • ويقول الحكم ان الحكمة فى اشتراط الترخيص هو تمكين الحكومة من الاشراف على بناء الكنائس ودور العبادة حتى تقوم فى بيئة محترمة ولائقة ، وحتى لا ينشأ عن قيامها فتنـة تخل بالامن العام أو تثير احقادا دينية بين أهل الاديان والملل المختلفة من سكان البلاد ، ومن ثم وجب أن يكون اشراف الحكومة فى هذا النطاق ، فلا يتعداه الى ايجاد أى تفرقة بين الطوائف فى انشاء هذه الدور ، أو خلق عقبات أو قيود لا مبرر لها فى انشائها ، والا كان ذلك حـدا لحرية هـذه الطوائف فى اقامة شعائرها الدينية لا يجيزه القانون •

ويستطرد الحكم قائلا : ان التحريات التى تجريها وزارة الداخلية عادة عند طلب الترخيص فى انشاء كنيسة أو دار للعبادة لا تهدف فى الواقع الا الى الغاية المتقدمة ، وهى التحقق مما اذا كان انشاء الكنيسة فى الموقع المختار لها لائقا ، ومما اذا كان يهدد الامن ويثير الفتنة بين الناس أم لا • ولمـا كانت الضوابط الدالة على ذلك غير ثابتة ، بل هى تختلف باختلاف كل مدينة أو بلد ودرجة اتساعها وحالة سكانها الاجتماعية وعاداتهم ودرجة ثقافتهم ، فانه يجب أن ينظر الى كل حالة على حدة بحسب ظروفها ، والمعول عليه دائما فى صحة القرار الادارى برفض الترخيص فى بناء الكنيسة هو أن يقوم على أسباب صحيحة تخل فعلا بالامن العام أو يخشى أن تخل به ، فاذا ما توافرت هذه الاسباب فى القرار كان صحيحا ولا غبار عليه •

وتذكر المحكمة انه قد استبان لها من أوراق الدعوى ان جهة الادارة قد استندت فى قرارها المطعون فيه برفض الترخيص للمدعى ببناء الكنيسة الى قيـام معارضة جدية من أهالى القرية فى اقامتها ، والى أن اصـوات الاجراس المقتضى وضعها بالكنيسة تؤثر على اقامة الصلاة بالمسجدين وعلى سير الدراسة فى المدرسة ، والى أن عـــدد المسيحيين قليل ، وانهم يؤدون شعائرهم الدينية فى كنيسة قائمة ببلدة ميت خاقان القريبة • وتقول الجهة الادارية انها تغيت فى قرارها صيانة الامن العام وتفادى الاحتكاك ، واشارت على الطالب باختيار مكان صالح غير ذلك • فالقرار المطعون فيه قام على أسباب أربعـــة : الاول ــ قرب الكنيسة من مدرسـة القرية ومسجديها • الثانى ــ قربها من مسـاكن المسلمين الذين عارضـوا فى اقامة الكنيسة • الثالث ــ قلة عدد المسيحيين • الرابع ــ وجود كنيسة فى بلدة ميت خاقان

المجاورة لقرية زوير يمكن لأقباط هذه البلدة الاخيرة اداء شعائرهم الدينية فيهـا • أما عن السببين الاول والثانى فان الثابت من الاوراق ومن الخريطة المقدمة ان الموقع الذى اختاره المدعى لبناء الكنيسة يقـع فى اقصى القرية ويجـاور المزارع ويبعد عن أحد مسجدى القرية بمائة وسبعين مترا وعن المسجد الاخر بمائة وثلاثين مترا ، وعن المدرسة بخمسة وثمانين مترا • وهذه الابعاد بالنسبة لقرية لا يتجاوز عدد سكانها الفى نسمة كافية لمنـع كل احتكاك بين أهل القرية أو شوشرة على الدراسة •هذا بالاضافة الى ان الجهة الادارية باشتراطها على المدعى عدم تركيب جرس للكنيسة قد أبعدت كل احتمال فى ذلك • والمقصود من التحرى فى شأن السببين الثالث والرابع هو الوقوف على مدى الحاجة الى الكنيسة المطلوب الترخيص بها ، فاذا ما تبين انه ليس هناك ضرورة ملحة الى ذلك كان عليها أن تتحـرى عن البواعث الحقيقية لانشائها ، لعل الباعث لدى الطالب يكون مجرد التحدى لطائفة اخرى أو حب التظاهر الذى يثير الحماس الدينى والغيرة فى نفوس أهل الطوائف الاخرى ، فيؤدى ذلك الى اثارة الفتن والاخلال بالامن ، ففى هذه الحالة يحق لها أن تتدخل وترفض الترخيص ، اما اذا تبين ان ليس فى الامر شىء من ذلك ، وان الدافع الحقيقى لطالب الترخيص على انشاء الكنيسة ، كما هو الحال فى خصوصية هذه الدعوى ، هو البر المحض بأهل الطائفة ، اذ تقدم متبرعا بالارض والمال اللازم لانشاء الكنيسة بقصد التخفيف عن أهل القرية من المسيحيين ، والتيسير عليهم فى اقامة شعائرهم الدينية اذا مات أحدهم أو تزوج أو أرادوا اقامة الصلاة فيها ايام الاعياد والمواسم ، وذلك بعد ان كانوا يتكبدون فى سبيل ذلك مشقة الانتقال الى قرية ميت خاقان المجاورة والبعيدة عنهم بثلاثة كيلومترات ونصف • متى كان ذلك كذلك فانه لا يصح فى الذهن أن الامن العام يتأثر بانشاء الكنيسة فى هذه الحالة ، وبالتالى لا يجوز رفض الترخيص لهذين السببين • والقـول بأن هناك شكاوى من فريق من مسلمى القرية بالتضرر من اقامة الكنيسة ، فإن هذه الشكاوى يقابلها أيضا قبول من فريق آخر من مسلمى القرية بالموافقة على انشاء الكنيسة ، ومع ذلك فان هذه الشكاوى تقوم على اساس واحد ، هو ان الكنيسة غير لازمـة للمسيحيين من أهل القرية لقلة عددهم ، وانه يحسن أن يتجه المدعى بمـاله الى مشروع أنفع للقرية لو انه أراد الخـير حقيقة ، اذ ليس بالبلدة عملية مياه لتغذية أهلها • وهذا الذى يقوله الشاكون هو رغبة سليمة قد تكون فى محلها ، لكنها لا تخـول الجهة الادارية فرض ارادتها على المدعى فتوجهه الوجهة التى يريدها الشاكون ، وتحوله عن بناء الكنيسة الى اقامة عملية مياه لأهل القرية ، وليس فى هذه الشكاوى ما يدل على اتجاه واضح لمقدميها الى الاخلال بالامن العام بأية صورة اذا ما انشئت الكنيسة • واذا كان للجهة الادارية سلطة تقديرية فى الترخيص ببناء

كنيسة ما او رفضه ، الا ان قرارها يجب أن يكون مستندا الى وقائع صحيحة تؤدى اليه والا انعـدم أساسه وخالف القانون • واذا كانت الواقعـة التى يستند اليها القرار برفض الترخيص ببناء الكنيسة ـ كما سبق القـول ـ هى عدم ملاءمة الموقع المختار لها اما لمساسه بالامن العام واما لانه لا يقع فى بيئة محترمة ولائقة • وقد أسست الحكومة قرارها المطعون فيه على أن الموقع المختار ضار بالامن العام ، الا ان الاسباب التى ساقتها لاثبات هـذه الواقعة لا تؤدى عقلا لاثباتها •

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور طالبا الغاءه • وقد انتهت المحكمة الادارية العليـا الى الغاء الحكم المطعـون فيه ورفض الدعوى (١) •

وقد أسست المحكمة حكمها على أن الادارة قـد أبانت الاسباب التى دعتها الى رفض الترخيص فى بناء الكنيسة فى المكان الذى أصر المدعى على بنائها فيه ، وهى تتلخص فى قرب هذا الموقع من مسجدى القرية ومدرستها وقربه من مساكن المسلمين الذين عارضت أغلبيتهم فى اقامتها ، مع قلة عدد المسيحيين فى القرية نسبيا الذين درجوا من قديم الزمان على اقامـة الشعائر فى كنيسة ميت خاقان المجاورة لقرية زوير ، وتلك الاسباب قدرتها الادارة بما لها من حق التقدير فى ضوء الصالح العام ، توقيا من حصـول الفتن والاحتكاكات بين المسلمين والاقباط مما قد يخل بالنظام والامن العام ، ولهـذه الاسباب أساسها الصحيح الثـابت فى الاوراق ، وهى تؤدى الى النتيجة التى انتهت اليهـا الادارة من رفض طلب الترخيص فى الموقـع المذكور ، ولم تنحرف فى ذلك بسلطتها العامة ، ولم ينطو قرارها على أية شائبة من اساءة استعمال السلطة • وآية ذلك انهـا عرضت على المدعى الترخيص له فى اقامة الكنيسة فى أى موقع آخر من البلدة ينأى بسكانها ـ أقباطا ومسلمين ـ من حصول الاحتكاك أو الفتن بينهم للاسباب التى فصلتها الادارة • فيكون القرار المطعون فيه ـ والحالة هذه ـ قد صـدر مطابقا للقانون خاليا من أى عيب ، ويكون الحكم المطعون فيه ـ اذ ذهب غير هذا المذهب ـ قد خرج عن مجال التعقيب القانونى الصحيح على القرار ، واتجه وجهة أخرى قوامها مراجعة الادارة فى وزنها لمناسبات القرار

---

(١) ع فى ١٩٥٩/٤/٢٥ ، ق ٥٠١ ، س ٤ ، مجموعة السنة ٤ ، بند ١٠٣ ، ص ١١٦٢ •

صـدر هـذا الحـكم من المحكمة برياسة المستشار السيد على السيد رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين السيد الديوانى ومحى الدين حسن والدكتور محمود سعد الدين الشريف وعبد المنعم سالم مشهور •

وملاءمة اصـداره ، فأحل نفسه بذلك محلها فيما هـو داخـل فى صميم اختصاصها وتقديرها ، بدعوى ان الأسباب التى أخذت بها الادارة لا تؤدى عقلا الى النتيجة التى انتهت اليها ، مع ان هذه دعوى لا تستند الى أى اساس سليم لا من الواقع ولا من القانون ، بل على العكس من ذلك فقـد كان وزن الادارة لمناسبات قرارها وزنا معقولا مستخلصا استخلاصا سائغا من الوقائع التى فصلتها بشأن الموقع الذى يصر المدعى على اقامة الكنيسة فيه ، وما قد يترتب على ذلك — فى نظر الادارة — من أضطراب حبل الامن فى القرية ، وهى صاحبة التقدير الاول والاخير فى هذا الشأن ، كما يجب التنبيه فى هذا المقام الى انه ليس من حق القضاء الادارى أن يستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى جهـة الادارة من اعتبارات قدرت على مقتضاها ملاءمة اصدار القرار ، مادام هذا التقدير قد استخلص استخلاصا سائغا من الوقائع الثابتة فى الاوراق والا كان فى ذلك مصادرة للادارة على تقديرها وغلا ليدها عن مباشرة وظيفتها فى الحدود الطبيعية التى تقتضيها هـذه الوظيفة وما تستلزمه من حـرية فى وزن مناسبات القرارات التى تصدرها ، وتقدير ملاءمة اصدارها ، ومن ثم يتعين الغاء الحكم المطعون فيـــه .

تعليـــق :

ما ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى فى هذا الحكم يسانده المنطق والقانون والمبادىء التى أرستها هذه المحكمة . لقد استقر قضاء هذه المحكمة على مراقبة الاسباب التى تقـيم عليها الادارة قرارات رفض الترخيص بانشاء دور العبادة لغير المسلمين للتأكد من ان الادارة لا تضع عقبات أو قيودا لا مبرر لها فى انشاء هذه الدور .

وعلى العكس من الاتجاه السابق ، سارت المحكمة الادارية العليا فى هذا الحكم فى ذات الاتجاه الذى سارت فيه بشأن اعطاء الادارة سلطة تكاد تكون مطلقة فى اتخاذ قراراتها . فالثابت أن هنـــاك أسبابا معينة دفعت الادارة الى اتخاذ قرارها برفض ترخيص اقامة الكنيسة ، وكان واجبا على المحكمة مناقشة مدى سلامة هذه الاسباب ، لكنها تجنبت التعرض لهـــذه الاسباب ، وتحولت بالمسألة من مناقشة سلامة أو عدم سلامة أسباب القرار المطعون فيه الى مسألة ملاءمة موقع الكنيسة أو عدم ملاءمته منتهية الى أن هذه مسألة تدخل فى تقدير الادارة ولا معقب عليها فى هذا الشأن .

واذا كانت المحكمة الادارية العليا قد عابت على محكمة القضاء الادارى انها راقبت ملاءمة القرار المطعون فيه وليس لها ذلك ، فان محكمة القضاء الادارى حينما راقبت هذه الملاءمة لم تخطىء ، ذلك انه فى مجال الحريات العامة يكون للقاضى الادارى أن يصل الى الحد الاقصى للرقابة على السبب وهو الرقابة على مدى تناسب محل القرار المتخذ مع الاسباب التى دفعت الى اتخاذه ، وليس فقط مجرد الرقابة على الوجود المادى للوقائع والتكييف القانونى لهـا (١) •



وفى زمن لاحـق على تاريخ الحـكم سالف الذكر تبادلت المحكمتان موقعيهما • ففى الوقت الذى تبنت فيه محكمة القضاء الادارى موقف المحكمة الادارية العليا فى اعطاء الادارة سلطة تكاد تكون مطلقة فى اتخاذ قرار عدم الترخيص ببناء الكنائس ، عادت المحكمة الادارية العليا لتتبنى فى حكم لها ما استقرت عليه أحكام محكمة القضاء الادارى من حـق المحكمة فى الرقابة على تقدير الادارة فى عدم الترخيص •

ففى دعوى تخلص وقائعها فى ان مجلس الوزراء اذن بتأجير أحـد الامكنة للجمعية الخيرية القبطية ببورسعيد لاقامة كنيسة عليه ، لكن وزارة الداخلية عارضت فى اقامة الكنيسة على هذا المكان استنادا الى أمور تتعلق بالامن والسكينة اذ خشيت الفتنة لاحتمال حـدوث احتكاك بين المسلمين والأقباط لقرب الكنيسة من المدارس والمساكن والجوامع والمحلات العمومية • وقد أقام المدعى دعواه طالبا الغاء قرار الوزارة بمنع بناء الكنيسة •

هنا انتهت محكمة القضـاء الادارى (٢) الى رفض الدعـوى مؤسسة حكمها على انه لاعتبارات تتعلق بالصالح العام قضى الخط الهمايونى الصادر من الباب العـالى فى فبراير سنة ١٨٥٦ بوجوب الحصـول على ترخيص باقامة الكنيسة أو المعبد • والقول بأن قرار مجلس الوزراء الصادر بتأجير الارض قد حوى فى طيه التصريح باقامة الكنيسة هو قول غير سديد ، لان هذا القرار قاصر على التأجير لاقامة الكنيسة اذا توافرت الشروط القانونية الاخرى • وليس ثمة فى هذه القواعد ما يدعو الى القول بأن هناك تفرقة فى المعاملة ونقضا لمبدأ المساواة بين جميع المواطنين اذ ليس هناك قيـود

---

(١) راجع فى هذا الصـــدد كتابنا : تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ، ص ٢٧٦ وما بعدها •

(٢) ق • د فى ١٩٦١/٥/٩ ، ق ٣-١٤٠ ، س ١٠ •

على حرية العقيدة ولا على اقامة الشعائر ، وكل ما هنالك انما هو قدر من الرقابة منح للدولة لتضمن للجميع الحرية الدينية في جو من الهدوء والسكينة ، والجهة الادارية قد رفضت الترخيص في بناء الكنيسة بناء على أسباب صحيحة قدرتها الادارة بما لها من حق التقدير مبتغية وجه الصالح العام خشية حصول فتن بين المسلمين والاقباط مما قد يخل بالنظام والامن العام ، وهذه الاسباب تؤدى الى النتيجة التى انتهت اليها الادارة من رفض طلب الترخيص في الموقع المذكور ، ولم تنحرف في ذلك سلطتها العامة ولم ينطو قرارها على أية شائبة من اساءة استعمال السلطة ، ودليل ذلك انها عرضت على المدعى أن يختار قطعة أرض أخرى لاقامة الكنيسة عليها على أن يكون في اختياره الجديد ما يزيل الاسباب التى رفضت الجهة الادارية الترخيص بسببها ٠

طعن في الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا (١) التى ذهبت الى انه لا مراء في أن وزارة الداخلية قد أولاها القانون السلطات الكفيلة بالمحافظة على الامن وتوقى الاخلال به ، فتصدر قراراتها بما يحقق تلك الاغراض دون انحراف أو خطأ في التقدير ، والا كانت خاضعة فيما يتعلق بتلك القرارات لرقابة القضاء الادارى ٠

واذا كان ما ساقته الوزارة تبريرا للقرار المطعون فيه هو خشية الفتنة لاحتمال حدوث احتكاك بين المسلمين والاقباط ، فانه قول غير سديد ، ذلك انه ليس هناك أحياء خاصة بالاقباط وأخرى خاصة بالمسلمين ، بل انهم جميعا يعيشون جنبا الى جنب وتوجد كنائس في أحياء غالبية سكانها العظمى من المسلمين ٠ كما وان هذه الكنائس مقامة في وسط أمكنة آهلة بالسكان وبالقرب من المدارس والمؤسسات العامة والمنشئات الخاصة ، بل وبعضها مقام بجوار الجوامع ، ومع ذلك فلم تقم الفتنة أو حصل من جراء هذا أى اخلال بالنظام أو الامن ، وهذا راجع الى سماحة الدين الاسلامى والتفهم الواعى لحرية العقيدة التى حرصت مصر على تقريرها واعلانها في كل مناسبة ٠٠ والمكان الذى ستقام عليه الكنيسة موضوع النزاع يقع في منطقة توجد بها كنائس لطوائف أخرى أقل عددا من طائفة الاقباط الارثوذكس وعلى مقربة من الكنيسة المراد اقامتها ٠ وان الشكويين اللتين

---

(١) ع في ١٩٦٤/٥/٢٠ ، ق ١٤١٦ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٩٧ ، ص ١٠٧١ ٠

صدر هذ الحكم من المحكمة برياسة المستشار عبد العزيز البيلاوى رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين حسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم سالم مشهور ومحمد مختار العزبى ٠

قدمتا للاعتراض على بناء الكنيسة قد انحصر فيهما سبب الاعتراض على الجرس الذى سيدق فيها مما يتسبب عنه ازعاج ، وبعد أن وضح للشاكين حقيقة الامر بالعمل على منع أى ازعاج لهم تنازلوا عن شكواهم . هذا الى ان الكنيسة المراد اقامتها تقع فى قسم أول بورسعيد ، وهو خال من كنائس لطائفة الاقباط الارثوذكس ويبلغ عددهم فى هذا الحى حوالى ٤ آلاف . وأما الكنيستان الاخريتان للطائفة المذكورة فتقعان فى أقسام أخرى وتبعدان عن هذه الكنيسة بحوالى كيلو مترين ، وان مجموع أفراد الطائفة المذكورة فى مدينة بورسعيد حوالى تسعة آلاف .

وانتهت المحكمة للاسباب سالفة الذكر الى الغاء الحكم المطعون فيه والقضاء بالغاء القرار المطعون فيه .

ولاشك ان حكم المحكمة الادارية العليا سالف الذكر يعيد الى الذاكرة الاحكام العظيمة لمحكمة القضاء الادارى التى حرصت على ازالة العقبات التى تحول دون اقامة دور العبادة للطوائف غير الاسلامية مع مراعاة الحفاظ على النظام والامن العام فى ذات الوقت .

ثالثا — موقف القسم الاستشارى من وصية المرتد :

تناول القسم الاستشارى موضوعا آخر يتعلق بحرية العقيدة ، هو آثار الارتداد عن الدين الاسلامى فى بعض الحالات . وفى هذا الصدد ذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع فى شأن وصية المرتد الى بطلانها وعدم جواز شهرها .

فتقول فتوى الجمعية (١) :

فى مسائل المواريث والوصية ، وهما مصدران من مصادر كسب الملكية ، تنطبق الشريعة الاسلامية على جميع المصريين ، مسلمين وغير مسلمين ، بصريح نصوص القانون المدنى والقانون رقم ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥ بالغاء المحاكم الشرعية ، وانه فى كل ما لم ينص عليه فى القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ الخاص بالوصية يكون أرجح الاقوال من مذهب أبى حنيفه هو القانون الواجب تطبيقه .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٨٠٤ فى ١٩٦٢/١٢/٢ ، مجموعة السنتين ١٦ و ١٧ ، بند ١٩٢ ، ص ٤٦٦ . وقد انتهت الى ذات النتيجة التى أنتهت اليها فتوى الجمعية فتوى اللجنة الاولى للقسم الاستشارى رقم ٨٠ فى ١٩٦٠/٤/٤ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ١٦٨ ، ص ٢٧٨ .

ولما سبق يتعين الرجوع الى القانون المشار اليه ، والنظر فيما اذا كان قد تضمن حكما خاصا بوصية المرتد أم انه لم يرد به نص فى هذا الخصوص .

ومن حيث انه من المسلم انه قبل العمل بكل من القانونين رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٣ بشأن المواريث ورقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ بشأن الوصية ، كانت القاعدة المعمول بها فى شأن ميراث المرتد ووصيته هى ما هو مقرر فى أرجح الاقوال من مذهب أبى حنيفه .

وعندما قدم مشروع القانون الاول الى البرلمان لنظره كانت المادة ٦ منه تنص فيما تنص عليه انه « أما المرتد فلا يرث من غيره ، ويرث المسلم ما تملكه قبل الردة ، ويكون للخزانة العامة ما تملكه بعد الردة » .

وهذا النص يصادق قول الامام أبى حنيفة ، الا فيما تضمنه من اعتبار ما يتملكه المرتد بعد الردة للخزانة العامة حتى بالنسبة للمرتدة ، لان الامام يستثنى من القاعدة المرتدة ، ويرى ان ما تكسبه الانثى المرتدة يكون لورثتها سواء كان قبل الردة أو بعدها .

ورأت لجنة الشئون التشريعية فى مجلس النواب ، حذف هذه الفقرة الخاصة بارث المرتد على ان « تتولى القوانين التى تحدد المعنى المقصود بهذه الكلمة بيان أحكام المرتد كاملة » وأيدتها فى ذلك لجنة العدل بمجلس الشيوخ فقالت فى تقريرها « ولم تر اللجنة ضرورة للنص على الحكم فى ميراث المرتد ، اكتفاء بما أدلى به معالى وزير العدل أمام مجلس النواب من عناية الحكومة باعداد مشروع خاص بأحكامه ستقدمه الى البرلمان ولانه لا ضرر من ترك النص على أحكامه فى هذا المشروع ، وكل ما لم ينص على حكمه سيبقى خاضعا لحكم المادة ٢٨٠ من لائحة المحاكم الشرعية ويتبع فيه أرجح الاقوال من مذهب أبى حنيفه .

وقد صدر القانون المذكور دون أن يتضمن النص المشار اليه .

وواضح من ذلك ، ان قانون الميراث فى صيغته النهائية لم يتعرض لحكم المرتد لا سلبا ولا ايجابا . واذا كان ذلك كذلك ، فانه يرجع فيه الى مذهب أبى حنيفة واذا لم يذكر الفقهاء ترجيحا لاحد الرأيين (رأى الامام ورأى صاحبيه) فان الراجح مادام لا نص على الترجيح هو رأى أبى حنيفه ، كما هو مقرر فى المذهب الحنفى والترجيح فيه .

وعند نظر القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ بشأن الوصية تكرر الوضع المتقدم . فقد كان مشروع هذا القانون يعرض لحكم وصية المرتد فى نصين : الاول - نص المادة ٥ وكان يتضمن فقرة تنص على أن « تصح وصية المرتد » . وجاء فى المذكرة الايضاحية للمشروع ان صحة وصية المرتد ونفاذها ولو مات على ردته مذهب الصاحبين .. » . والثانى - نص المادة ١٦ وكان يقضى بأن « لا تبطل الوصية بردة الموصى » . وجاء فى المذكرة الايضاحية ان هذا هو قول الصاحبين فى الردة .

ورأت لجنة العدل بمجلس الشيوخ عند نظر المشروع حذف النصين المتقدمين وقالت فى تقريرها « وكانت المادة ٥ تقول بصحة الوصية ، فرأت اللجنة حذف هذا النص لان هناك اتجاها لبحث موضوع المرتدين ووراثتهم وتصرفاتهم فى تشريع خاص . وقد سبق ان حذف حكمهم من قانون المواريث لهذا السبب ، كما حذفت اللجنة العبارة التى لا تبطل الوصية بردة الموصى لما سبق ايراده فى شأن المادة الخامسة » .

وعلى هذا النحو صدر القانون ، فلم يعرض لحكم وصية المرتد وازاء ذلك فانه يرجع فى شأنها الى القول الارجح من مذهب أبى حنيفة طبقا للقواعد السالف الاشارة اليها ، ولما أشير اليه فى المذكرة الايضاحية للقانون .

وغنى عن البيان انه لو كان فى سائر نصوص القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ ما يبين حكم وصية المرتد ويصححها ابتداء ولا يبطلها بالردة ، لما كان ثمة حاجة الى النص على حكم ذلك فى النصين المحذوفين .

ومن حيث ان الاستناد الى أن القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ عرض لحكم وصية المرتد ضمنا فى المادة التى تنص على ان « يشترط فى الموصى ان يكون أهلا للتبرع قانونا ، على انه اذا كان محجورا عليه لسفه أو غفلة أو بلغ من العمر ثمانى عشرة سنة شمسية جازت وصيته باذن المجلس الحسبى » ، وان ذلك يفيد جواز وصية المرتد ونفاذها - هذا الاستناد مردود بأنه لو كانت هذه المادة تصحح وصية المرتد ضمنا لما كان من وجه لان يضاف اليها فى مشروعها فقرة خاصة بحكم وصية المرتد على ما سلف البيان اذ يكون فيها غناء عن ذلك . هذا من جهة ومن جهة أخرى فان الذى يبين من مراجعة المذكرة الايضاحية للقانون ان كل ما أريد من النص هو وجوب توافر أهلية التبرع طبقا للقانون (قانون المجالس الحسبية وقتئذ) فلا تصح الا اذا كان بالغا من العمر احدى وعشرين سنة ، وذلك عدولا عما هو مقرر فى مذهب الحنفية من أن أهلية التبرع يكفى فيها أن يكون الموصى

بالغا بالعلامات الطبيعية أو بالغا بالسن خمس عشرة سنة ، وفيما عدا ذلك فانه لم ينصرف الفهم الى اعتبار ان هذه المـادة تجمع كل ما يتطلب في الموصى من شروط أو بعبارة أصح كل ما يتطلب لصحة الوصية من شروط . ولذلك نص الشارع في مواضع أخرى على شروط تتعلق بصحة الوصية وتدور حول أوصاف تلحق بالموصى ، ومن شأنها أن تختص وصيته بأحكام خاصة . ومن ذلك وصف « غير المسلم » الذى عرض القانون فى المـادة ٧ لحـكم متعلق بوصيته . فنص على انه اذا كان الموصى غير مسلم صحت الوصية الا اذا كانت محرمة فى شريعته وفى الشريعة الاسلامية . كما انه فى المادة ٩ عرض لأثر اختلاف الدين والملة ، فصحح الوصية مع اختلاف الدين والملة ، كما عرض لأثر اختلاف الدارين ، فصحح الوصية بالشروط المبينة فى تلك المـــادة .

وواضح من ذلك ان حكم المـادة ٥ لا يفيد الا ما سيق له ، وما تدل عليه عبارته ، أما ماعدا ذلك فلا يتناوله نص هذه المـادة . وانما يرجع فى شأنه الى مواد القانون الاخرى ، فان عرضت له ، كما هو الشأن بالنسبة لوصية غير المسلم الذى أشارت اليه المادتان السابقتان طبق حكمه . أما ان سكت القانون عن التعرض له ، كما هو الشأن بالنسبة لوصية المرتد وجب الرجوع الى أرجح الاقوال من مذهب أبى حنيفه ، ولذلك فان توافر شرط الاهلية فى الموصى لا يكفى لتصحيح وصيته اذا كان قد لحق به وصف من شأنه أن يستتبع تطبيق أحكام خاصة تؤدى الى اعتبار وصية من تتحقق فيه هذا الوصف باطلة . يؤكد هذا ما سبق من انه كان مفهوما عند اقرار البرلمـان لهذه المـادة بحالتها انها لا تتناول حكم وصية المرتد الذى حذفت الفقرة المتعلقة به منها وأصبح الامر نتيجة لذلك باقيـا على ما كان عليه محكوما بأرجح الاقوال من مذهب أبى حنيفه .

ويخلص مما تقدم ان وصية المرتد مسكوت عن حكمها فى القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ ، الامر الذى يتعين معه الرجوع الى القول الراجح من مذهب أبى حنيفه بالنسبة الى هذه الوصية وتطبيقه فى شأنها .

ومن حيث ان كثيرا من كتب الشريعة الاسلامية عرضت صراحة لبيان حكم « وصية المرتد » فى مذهب أبى حنيفه ، وانه قد جاء فيها ان فى هذا المذهب خلافا بين الامام وصاحبيه فى شأن حكم وصية المرتد اذ يرى الامام أبى حنيفة ان هذه الوصية موقوفة ، فان عاد المرتد الى الإسلام نفذت وان مات على ردته بطلت . أما الصاحبان أبو يوسف ومحمد فانهما يقولان بان وصية المرتد صحيحة نافذة ولو مات فى ردته ، ولم ترجح هذه الكتب فى جملتها أيا من الرايين ، اللهم الا ما جـاء فى كتـاب فتح القـدير للامام

كمال الدين محمد عبد الواحد المعروف بالهمام مما يفيد انحياز مؤلفه الى راى الامام ، وكذا ما جاء فى شرح العناية ، هذا الى ما قرره مؤلف كتاب مجمع الانهر صراحة من ان راى الامام هو الصحيح ، وازاء ذلك فانه لا مناص من اعتبار ان الاراء قد ذكرت فى الكتب دون ترجيح الامر الذى يستوجب تطبيق القواعد العامة للترجيح فى شأنها لتحديد القول الراجح منهـــا •

ومن حيث ان قواعد الترجيح فى المذهب الحنفى تقضى بانه متى كان للامام أبى حنيفه رأى فى المسألة كان رأيه هو الراجح فى المذهب ، ســواء كان معه فيه أحد صاحبيه أم كان الصاحبان معا على خلاف رأيه (مجموعة رسائل ابن عابدين ، الرسالة الثانية ص ٢٦ وما بعدها) • وأساس ذلك ان الامام هو صاحب المذهب ولذلك كان قوله هو المعتبر •

ومن حيث انه بتطبيق قواعد الترجيح السالف بيانها فى المسألة محل البحث يبين ان أرجح الاقوال فى المذهب الحنفى هو رأى الامام أبى حنيفه ، وعلى ذلك يكون حكم وصية المرتد طبقا لهذا القول الراجح هو انه متى مات الموصى على ردته بطلت وصيته • ومن ثم فان وصية المذكور تكون باطلة اعمالا لحكم القانون الواجب تطبيقه فى شأنها • ولهذا تكون مصلحة الشهر العقارى وادارة الفتوى لوزارة العدل على حق فيما انتهيتا اليه من ان وصية المذكور باطلة قانونا ولذلك لا يجوز شهرها •

ومن حيث انه متى تقرر ما تقدم ، وبان حكم القانون فى شأن الوصية محل البحث أخذا بأرجح الاقوال من مذهب أبى حنيفة ،فانه لا يصح قانونا ، القول بغير ذلك استنادا الى رأى مرجوح فى المذهب • ولا يغير من ذلك ، ما سيق ، تأييدا لهذا القول من أدلة لانها كلها مردودة بما يأتى :

أولا — ان القول بأن العرف يسير نحو تجاهل أحكام الردة لا يعدو تكرارا لقول قيل فى بعض القضايا ، ومؤداه انه وقد بطل تطبيق حكم الشريعة الاسلامية الخاص بقتل المرتد فانه بذلك لا يكون من محل لتطبيق ما ترتب على هذا الحكم من أحكام خاصة بالمرتد ومعاملاته ، ولكن هذا القول فى غير محله ، ذلك بأن الاحتجاج بالعرف فى خصوصية المسألة محل البحث لا وجه له لان حكم هذه المسألة مقرر بقانون هو بالنسبة لها أرجح الاقوال فى مذهب أبى حنيفه • واليه أحال القانون على ما سلف بيانه • واذا كان ذلك هو حكم القانون بنصه فلا جدوى من التعلل بأن العــرف يجرى على خلافه لانه فضلا عن ان هذا القول على اطلاقه غير صحيح ، فان من المسلم ان العرف لا يقوى على مخالفة قانون معمول به أو تعطيل

احكامه . والواقع من الامر ان المحاكم على مختلف درجاتها مازالت تنزل احكام الردة فى الشريعة الاسلامية على كل من يرتد عن الاسلام فيما يعرض عليها من قضايا متعلقة بزواج المرتد وبطلاقه وبإرثه ، فهى تبطل زواجه وتمنعه من الارث من غيره وتجعل الارث منه مقصورا على ما يكون له من مال قبل ردته وعلى أن يكون ذلك محصورا بين ورثته المسلمين وحدهم . وقد سبق لمحكمة القضاء الادارى أيضا فى حكمها الصادر فى ١٩٥٢/٥/٢٦ فى القضية رقم ١٩٥ لسنة ٤ ق (١) أن قررت ان احكام الردة واجبة التطبيق جملة وتفصيلا بأصولها وفروعها وانه لا يغير من هذا النظـر كون قانون العقوبات الحالى لا ينص على اعدام المرتد . وغنى عن البيان ان احالة القانون الى الشريعة الاسلامية فى مسـائل المواريث والوصية والاحـوال الشخصية تستوجب تطبيق احكامها بغض النظر عن أخذ القانون فى غير هذه المسائل بأحكام خاصة .

ثانيا ـ ان الاستناد لترجيح مذهب الصاحبين فى المسألة محل البحث الى ان الاحكام تسير فى الميراث على مذهب الصاحبين ، اذ لا فرق فى قانون الميراث بين مال اكتسبه قبل الردة ومال اكتسبه بعدها . هذا الاستدلال مردود بأن « قانون الميراث » يطبق فى هذه المسألة رأى الامام دون رأى الصاحبين لانه الراجح . يدل على ذلك ما ورد فى حكم المحكمة الشرعية العليا من ان المرتد عن الاسلام اذا مات ورث كسب اسلامه وارثه المسلم ، وأما كسب ردته فالذى عليه المتون انه لبيت المـال ، وأما غير المسلم فلا ارث له فى كسب الاسلام ولا فى كسب الردة (المجموعة الرسمية ـ الجـدول العشرى الخامس ، ص ٣٦٣) . وجاء أيضا فى حكم محكمة المنيا الابتدائية الشرعية (المرجع السابق ص ٣٦٤) ما نصه : من توفى وهو مرتد وبنته مسيحية لا ترثه بنته ،لان المرتد عن الاسلام اذا مات على ردته ورث كسبه فى عهد اسلامه قريبه المسلم أما كسبه فى حال ردته فهو فىء فى بيت المـال على الراجح من مذهب الحنفية .

ثالثا ـ أما الاستدلال بأن العمل جاء على مذهب الصاحبين فى شان ملكية المرتد وبيعه وشرائه واجارته ورهنه وهباته اذ كلها فى حكم القانون جائزة ، فان الاستدلال لا حجة فيه ، ذلك ان هذه المسائل كلها بما فيها الهبة معتبرة من الاحوال العينية ومقررة احكامها فى القانون المدنى .

أما الوصية فهى من الاحوال الشخصية وتحكمها الشريعة الاسلامية

---

(١) راجع تفصيل هذا الحكم : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٦٣ .

والارجح من مذهب ابى حنيفه بالذات عند عدم النص فى القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ على حكم فى شأن أى مسألة من مسائلها ، وقد سلف تقرير ذلك آنفا ، وانه من المقرر فى أحكام محكمة النقض ان النزاع القائم حول صحة التصرف واعتباره وصية هو من مسائل الاحوال الشخصية (مجموعة النقض ، الخمسة والعشرون عاما الاولى ، مدنى ، بند ٢٤ ، ص ١٣٧) ، وان الفصل فى المنازعة فى صحة الوصية من اختصاص جهة قضاء الاحوال الشخصية (المجموعة السابقة ، ص ١٣٨ ، بند ٢٥) .

وغنى عن البيان ان ثمة الزاما فى الحالة محل البحث باتباع أرجح الآراء فى المذهب الحنفى وهو الزام قرره القانون المعمول به ، فلا وجه اذن للاستدلال بأن الرأى المرجوح فى المذهب متبع فى أحوال أخرى تحكمها نصوص قانونية لا تحيل الى الراجح من مذهب أبى حنيفة .

رابعا ـ ان الاستدلال بالقول بأن التنسيق الفقهى والتسوية بين الوصية والهبة باعتبارهما مثلين ، ورعاية مصلحة الدولة التى تضيع اذا لجأ المرتد الى ان يهب ماله بدلا من ان يوصى به . كل ذلك موجب لصحة وصية المرتـــد .

ان هذا الاستدلال ، فى اوجهه جميعا ، غير صائب ، لان القول الذى بنى عليه فى غير محله ، ذلك ان تطبيق أرجح الاقوال فى مذهب الامام ابى حنيفه ، على المسألة محل البحث ، انما يتم باعتبار ان هذا القول هو على ما سلف الذكر فى غير موضع ـ نص قانونى أوجب الشارع تطبيقه والزم بذلك . ومتى كان كذلك ، فانه لا يجوز اغفال حكم هذا النص أو تطبيق ما يخالفه بدعوى ان فى تطبيقه ما يؤدى الى الشذوذ المقول به ، ذلك ان الشارع حين الزم بتطبيق هذا الرأى كان على علم بأن الامر قد يؤدى الى المغايرة بين الوصية وغيرها من العقود فى الاحكام . وليس للقاضى ولا المفتى ، وهو يطبق أحكام الشارع أن ينكر حكما منها بدعوى أن التنسيق موجب لذلك اذ ان ذلك يقتضى تعديل النصوص المعمول بهـا وهو أمـر لا يملكه الا الشارع .

وغنى عن البيان ان ما جاء فى كتب الحنفية تسبيبا لرأى الامام فى هذه المسألة هو بمثابة المذكرة الايضاحية للرأى باعتباره قانونا . وأيا ما كانت النظرة الى هذه الاسباب فهى على اية حال لا يمكن ان تكون اساسا يبنى عليه قول بتطبيق رأى مخالف لرأى الامام فى المسألة لان المعول عليه فى التطبيق هو النص ولا حاجة بعد ذلك الى بيان الفرق بين الوصية والهبة

فى الحكم ، اذ قد سبقت الاشارة الى ذلك ٠ اما ان فى ابطال الوصية مع كون الهبة من المرتد صحيحة ما يضيع على الدولة رسوم الايلولة المفروضة على الوصايا فان ذلك أيضا لا حجة فيه لان مدار البحث ليس حول ما يعود على الدولة من مصلحة مالية حتى يجرى السعى اليها ٠

وانتهت الجمعية الى القول بأن الوصية المطلوب شهرها باطلة طبقا لاحكام القانون المعمول به ، وتكون مصلحة الشهر العقارى على حق فيما قررته من عدم جواز شهرها ٠

وما ذهبت اليه الجمعية العمومية فى شأن وصية المرتد سليم ، ذلك انه لما كان قانون الوصية رقم ٧١ لسنة ١٩٤٦ صدر غير مشتمل على حكم وصية المرتد ، فانه يرجع فى هذا الصدد الى احكام الشريعة الاسلامية ٠

ولئن كانت المذاهب قد اختلفت حول صحة وصية المرتد ونفاذها ، فان القاضى ملزم طبقا للمادة ٢٨٠ من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية بتطبيق الارجح من المذهب الحنفى ، وهو فى هذا الصدد مذهب الامام أبى حنيفه ٠ ولم يتغير الوضع بعد الغاء المحاكم الشرعية ، اذ نصت المادة ٦ من القانون رقم ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥ بالغاء المحاكم الشرعية والمحاكم الملية على ان تصدر الاحكام فى المنازعات المتعلقة بالاحوال الشخصية والوقف والتى كانت اصلا من اختصاص المحاكم الشرعية طبقا لما هو مقرر فى المادة ٢٨٠ من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية ٠

واذا كانت وصية المرتد تقع باطلة ان مات على ردته ، فى راى أبى حنيفه ، فان هذا الحكم هو الذى يطبق ، وبالتالى لا يجوز شهر الوصية فى هذه الحالة ٠

المطلب الثانى
حـرية الصـحافة (١)

شهدت الصحافة فى الفترة التى يعالجها هذا الجـزء من الكتاب تغييرات جذرية ، ابتدأت بحل مجلس نقابة الصحفيين فى ١٩٥٤/٤/١٥ ، بسبب موقفه الموالى لعودة الديموقراطية فى ازمة مارس ١٩٥٤ ، وتعيين لجنة يراسها احد اعضاء مجلس قيادة الثورة (صلاح سالم) للاشراف على النقـابة ٠

وقد صدر دستور ١٩٥٦ ناصا فى المـادة ٤٥ على ان « حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقا لمصالح الشعب وفى حدود القانون » ٠ وتضمن دستور ١٩٦٤ نصا شبيها به ٠

وفى عام ١٩٦٠ صدر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة وقضى فى المـادة ١ بأنـه لا يجـوز اصدار الصحف الا بترخيص من الاتحاد القومى ٠ كما نص فى المادة ٢ على انه لا يجوز العمل فى الصحافة الا لمن يحصل على ترخيص بذلك من الاتحاد القومى ٠ ونصت المادة ٣ على ان تؤول الى الاتحاد القومى ملكية صحف دار الاهرام وأخبـار اليـوم وروزاليوسف والهلال ٠ ثم صدر القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٤ بشأن المؤسسات الصحفية ناصا فى المادة ٤ على أن تحل اللجنة التنفيذية للاتحاد الاشتراكى محل الاتحاد القومى فى كل ما يتعلق بالاختصاصات المخولة له طبقا لاحكام القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ ٠

ولقد تعرضت محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا فى بعض احكامها لحرية الصحافة ، على الوجه التالى :

العمل القضائى والعمل المادى فى مجال حرية الصحافة :

تقول محكمة القضاء الادارى (٢) :

متى كان الثابت ان رجال البوليس ، قاموا بضبط ومصادرة اعـداد

---

(١) راجع ما كتبناه عن حرية الصحافة فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٧٥ وما بعدها ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٦/٣/١٨ ، ق ٤٩ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٦٠ ، ص ٢٥٠ ٠

صدر هذا الحكم برياسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور ٠

الجريدة تطبيقا لحكم المـادة ١٩٨ من قانون العقوبات ، بوصفهم من رجال الضبط القضائى ، فان الاجراءات التى يقومون بها فى هذا الوضع ، تدخل فى نطاق الاعمال القضائية ، التى تخرج عن اختصاص هـذه المحكمة ، سواء بالنسبة الى طلب الغائها أو طلب التعويض عنها ٠

كما ذهبت المحكمة فى ذات الحكم ، الى ان تراخى البوليس فى تنفيذ أمر النيابة الصادر بالافراج عن جريدة ، لا يعدو - على فرض حدوثه - ان يكون عملا ماديا لا يدخل فى ولاية هذه المحكمة ٠

وحكم محكمة القضاء الادارى قد أخرج بحق نوعين من الاعمال من رقابة القضاء الادارى هما : العمل القضائى ، والعمل المادى ، باعتبار ان هـذه الاعمـال ليست قرارات ادارية يختص مجلس الدولة بالرقابة عليهـا ٠

عدم اختصاص القضاء الادارى بنظر القرارات الصادرة من الاتحـاد الاشتراكى بوقف اصدار الصحف :

تقول محكمة القضاء الادارى (١) :

ان المـادة الثالثة من الدستور القـائم والمعمـول به اعتبـارا من ١٩٦٤/٣/٢٥ قضت بأن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشـعب العـامل ، وهى الفلاحون والعمـال والجنـود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ، هى التى تقيم الاتحـاد الاشتراكى العربى ، ليكون السلطة الممثلة للشعب ، والدافعة لامكانيات الثـورة ، والحارسة على قيم الديموقراطية السليمة ٠

والمستفاد مما تقدم ، ان الاتحاد الاشتراكى العربى قام على أساس تشريعى سليم ، وانه سلطة ، اذ انه يعتبر منبعثا عن الشعب وهو المصـدر الحقيقى لكل السلطات ، وبالتالى فهو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن سائر السلطات تقوم بوظيفة دستورية على الوجه المحدد فى الدستور ، وقد خوله المشرع سلطة الترخيص فى اصدار الصحف والعمل فى الصحافة ولا مراء فى أن من يملك المنح يملك المنع ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٦/١٢/٦ ، ق ١٧٤٩ ، س ٢٠ ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، بند ١٨ ، ص ٢٥ ٠

صـدر هـذا الحـكم من هيئـة منازعات الافـراد والهيئـات برياسـة المستشـار الدكتور ضياء الدين صالح نائب رئيس المجلس وعضـوية المستشارين محمود أبو حسـين وحامد حمـوده ٠

ويتضح من نصوص القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم الصحافة والقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٤ بشأن المؤسسات الصحفية ، ان المشرع أراد أن يبعد أمر تنظيم الصحافة عن السلطة التنفيذية بحيث لا يكون لها أى اختصاص يؤثر تأثيرا قانونيا فيها ، كما أراد أن يبعدها عن ساحة القضاء ، ويعهد بها الى الاتحاد الاشتراكى العربى ذى الوظيفة الدستورية الخاصة بالترخيص فى اصدار الصحف . وما نشاط ادارة المباحث العامة بوزارة الداخلية ، الا من قبيل المعاونة للاتحاد الاشتراكى ولحسابه بالاعداد والتحضير ، شانها فى ذلك شأن كل هيئة تعاون سلطة اخرى ، دون أن يكون لها اختصاص ذو أثر قانونى .

وانتهت المحكمة الى عدم اختصاصها بنظر الدعوى المتعلقة بقرار الاتحاد الاشتراكى العربى بوقف اصدار جريدة معينة ، باعتبار انه ليس من القرارات الادارية التى يختص بنظرها القضاء الادارى .

تعليـق :

لاشك ان ما ذهبت اليه المحكمة فى حكمها السابق كان صدى لما انتهت اليه المحكمة الادارية العليا من أن الاتحاد القومى يعتبر سلطة مستقلة (١) ، وهو خطأ كبير .

ان النظر الى ظواهر الاشياء يمكن أن يرتب هذه النتيجة ، لكن النظر الى جوهرها يرتب نتيجة عكسية . ان النظر الى الامور نظرة سطحية يؤدى الى القول بأن الاتحاد الاشتراكى سلطة سياسية مستقلة ، وبالتالى لا يختص مجلس الدولة بالرقابة على أعماله ، لكننا اذا نظرنا الى الامور نظرة معمقة ، لأدركنا انه لا يعدو أن يكون امتدادا للسلطة التنفيذية ، يتعين الحرص على عدم افلاته من الرقابة القضائية . أليس رئيس الجمهورية هو الذى يضع نظامه وقانونه ويحدد تشكيلاته ! ! . فكيف يمكن أن يكون مع ذلك سلطة مستقلة تقف الى جانب السلطات العامة الأخرى أو تعلوها !!

التعويض عن القرارات الصادرة بالغاء الصحف :

اقام الاستاذ احمد حسين المحامى الدعوى رقم ١٠١٦ لسنة ٧ ق أمام محكمة القضاء الادارى طالبا الحكم بالزام السيد رئيس مجلس الوزراء بأن يدفع له مبلغ عشرة آلاف جنيه على سبيل التعويض . وقال انه فى ٢٨ من يناير سنة ١٩٥١ اصدر مجلس الوزراء قرارا بالغاء جريدة « مصر الفتاه » بناء على مذكرة تقدمت بها الداخلية . وقد أقام الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق

---

(١) ع فى ١٩٥٧/٦/٢٢ ، ق ٨٢٢ ، س ٣ ، مجموعة السنة ٣ ، بند ١٢٦ ، ص ١٢١٨ .

أمام محكمة القضاء الادارى فقضت بالغاء القرار سالف الذكر استنادا الى أن المادة ١٥ من الدستور لا تجيز للادارة مصادرة الصحف قبل صدور تشريع ينظم هذه المصادرة الادارية (١) ٠

قضت محكمة القضاء الادارى برفض الدعوى (٢) استنادا الى ان الثابت من أسباب ومنطوق حكم محكمة القضاء الادارى بالالغاء فى الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق ، انه قام على مجرد التفسير الفقهى للمادة ١٥ من دستور سنة ١٩٢٣ ، واكتفى فيما قضى به من الغاء قرار مجلس الوزراء بتعطيل جريدة مصر الفتاه بهذا التفسير (ان المادة ١٥ من الدستور لا تجيز للادارة مصادرة الصحف قبل صدور تشريع ينظم هذه المصادرة الادارية) ٠ ويبين من ذلك ان ما وقعت فيه جهة الادارة من خطأ عندما أصدرت قرار مجلس الوزراء لا يعدو أن يكون خطأ قانونيا فنيا فى تفسير مادة من مواد الدستور ٠ وهل المادة ١٥ المذكورة تخول السلطة التنفيذية الحق فى الغاء الصحف ومصادرتها دون حاجة الى اصدار التشريع الذى ينظم طريقة هذا الالغاء ، أم أن صدور هذا التشريع أمر واجب مقدما وبدونه لا تملك الادارة سلطة الالغاء ، بحيث اذا هى قررت تعطيل صحيفة بالاستناد الى هذا الحق ، كان قرارها مشوبا بالبطلان خليقا بالالغاء ، وهو ما قضت به المحكمة فى الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق ٠

واستطرد الحكم قائلا : ان القضاء الادارى متجه ، فى نطاق قضاء التعويض ، الى عدم مساءلة جهة الادارة فى حالة الخطأ الفنى اليسير فى تفسير القاعدة القانونية ، ذلك لان جهة الادارة لا تنكر القاعدة القانونية ولا تتجاهلها ، وانما قد تعطى القاعدة القانونية معنى آخر خلاف المقصود منها قانونا ، فيكون خطأ الادارة فى التفسير مغتفرا اذا كانت القاعدة القانونية غير واضحة ومحتملة التأويل ٠

وأردف الحكم قائلا : انه يتعين فى دعوى التعويض بحث ما لم تتناوله دعوى الالغاء فى القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق من تمحيص الاسباب التى بنى عليها قرار مجلس الوزراء المطعون فيه والظروف التى صدر فى ظلها ذلك القرار على ضوء الوقائع السائدة فى ذلك الوقت والقوانين التى كانت سارية فى حينه ٠ وتعرضت حيثيات الحكم الى أسباب قرار مجلس الوزراء ، وانتهت المحكمة بعد مطالعة أوراق الدعويين : الحالية رقم ١٠١٦ لسنة ٧ ق والسابقة رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق ، وبخاصة ما أوردته الحكومة فى مذكرة دفاعها فى دعوى الالغاء من مقتطفات نشرتها الجريدة المعطلة ومما

---

(١) راجع تفاصيل هذا الحكم فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٨٧ وما بعدها ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٧/١/٢٧ ، ق ١٠١٦ ، س ٧ ٠

نشر فى عدد من النسخ المودعة منها ملف الدعوى ، الى أن الاسباب الواردة فى مذكرة وزارة الداخلية المقدمة الى مجلس الوزراء فى ٢٨ من يناير سنة ١٩٥١ بطلب الغاء الجريدة لها ما يبررها ، فيما كان ينشر فى تلك الجريدة ، ومن ثم يكون القرار الادارى الصادر بتعطيلها قد صدر مستندا الى أسباب قرية ، تقوم على استخلاص سائغ من وقائع صحيحة لها أصل ثابت فى الأوراق • وفضلا عن ذلك فان المدعى لم يقدم ما يثبت ما جاء فى معرض دفاعه ، من ان القرار المطعون فيه قد صدر لمهاجمته بالذات وزير الداخلية الذى كان قائما فى الحكم يومذاك ، ويكون قرار مجلس الوزراء قد صدر مستهدفا المصلحة العامة مبرءا من عيب اساءة استعمال السلطة بعيدا عن الانحراف ، ومن ثم فلا محل للمطالبة بالتعويض عن خطأ فقهى يسير وقعت فيه الادارة عند تفسيرها لنص من أحكام الدستور •

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور طالبا الغاءه • وقد قضت المحكمة الادارية العليا بالغاء الحكم المذكور (١) ، وبالزام الحكومة بأن تدفع للمدعى مبلغ ألف جنيه على سبيل التعويض •

وقد استهلت المحكمة حكمها بالقول بأن حرية الصحافة هى احدى الحريات العامة التى كفلها الدستور ، فقد نصت المادة ٤٥ من دستور الجمهورية المصرية على أن « حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقا لمصالح الشعب وفى حدود القانون » • ولما كانت هذه الحرية لا يقتصر اثرها على الفرد الذى يتمتع بها ، بل يرتد الى غيره من الافراد والى المجتمع ذاته ، لذلك لم يطلق الدستور هذه الحرية ، بل جعل جانب التنظيم فيها أمرا مباحا ، على ان يكون هذا التنظيم بقانون ، لان الحريات العامة لا يجوز تقييدها أو تنظيمها الا عن طريق القانون •

ثم أوردت المحكمة الحجج التى تطرقت اليها محكمة القضاء الادارى فى حكمها فى الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق ، الذى قضى بإلغاء القرار الصادر من مجلس الوزراء بإلغاء جريدة مصر الفتاة ، استنادا الى مخالفة هذا القرار لحكم المادة ١٥ من دستور سنة ١٩٢٣ ، التى لا تجيز الغاء الصحف بالطريق الادارى قبل أن يصدر التشريع الذى ينظم هذا الاجراء • ولم

---

(١) ع فى ١٩٥٨/٧/١٢ ، ق ٥٩٧ ، س ٣ ، مجموعة السنة الثالثة ، بند ١٦٥ ، ص ١٥٧٤ •

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين السيد الديوانى وعلى بغدادى والدكتور محمود سعد الدين الشريف والدكتور ضياء الدين صالح •

تجد محكمة القضاء الادارى داعيا لان تتعرض فى حكمها لأوجه الدفاع الاخرى التى اثيرت فى الدعوى (١) ٠

ثم انتقلت المحكمة الادارية العليا بعد ذلك الى القول بأن حكم محكمة القضاء الادارى وهو حائز لقوة الشىء المقضى به ، قد أدان قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٥١/١/٢٨ بعدم المشروعية ، لانه خالف حكم الدستور الذى صدر القرار فى ظله ، وعلى هذا الاساس اقام قضاءه بالغاء ذلك القرار ٠ وهذا الأساس مرتبط بمنطوق الحكم ارتباط العلة بالمعلول ، وبهذه المثابة يحوز السبب الذى قامت عليه نتيجة الحكم قوة الشىء المحكوم فيه كالمنطوق ذاته ، فلا وجه والحالة هذه لما أثاره الحكم المطعون فيه بين اسبابه ، من ان حكم الغاء قرار مجلس الوزراء قد قام على تفسير فقهى للمادة ١٥ من دستور سنة ١٩٢٣ ، واكتفى بما قضى به من الغاء القرار المطعون فيه بهذا التفسير دون أن يتطرق لبحث اوجه الدفاع الاخرى ٠ ولا محل للعودة لبحث مشروعية القرار الادارى ولا لفحص أسبابه ومبرراته والظروف التى أحاطت باصداره ، بعد اذ قضى حكم الالغاء بأنه قرار مخالف تماما لحكم الدستور والقانون ٠ وقد حاز ذلك الحكم قوة الشىء المقضى به فى ظل قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، وتحصنت جميع الاثار المترتبة عليه ٠ هذا فضلا عما قضى به الحكم الصادر من محكمة جنايات مصر فى القضية رقم ٩٢٩٩ لسنة ١٩٥٠ بجلسة ١٩٥٢/٣/١٨ والذى حاز قوة الشىء المقضى به من براءة كل من الاستاذ أحمد حسين والاستاذ عبد الخالق التكيه لأسبابه التى يخلص منها ان المقالات التى نشرت فى جريدة مصر الفتاه والتى الغيت الجريدة من اجلها لم تكن ــ كما زعم الامر الادارى الصادر بالغائها ــ محاولة لقلب النظام الاجتماعى فى البلاد ، ولم تكن دعوة سافرة الى التحريض على اثارة الفتن والقلاقل بين مختلف الطوائف ، وانما كانت دعوة مبرأة من الشوائب تهدف الى تقصى الاصلاح ، فليس ثمة خطأ ما يمكن اسناده الى المدعى فى المقالات التى نشرت بالاعداد التى قدم للمحاكمة الجنائية من أجلها ٠ واذا كان هذا الحكم لم يتناول فى قضائه كل ما نشره المدعى فى اعداد جريدته على مدى الشهور والايام ، فان فيما قضى به من براءة المذكور فيما عرض أمره عليه من الاعداد التى صادرتها الادارة وهى التى أمكن نسبة الخطأ اليه فيها ما يرفع عنه التهمة التى نسبت اليه ويبرئه منها نهائيا لعدم الجناية ، وبالتالى ينفى عنه ركن الخطأ الذى ــ لو صح وقوعه من جانبه ــ لأسقط مسئولية الادارة ، تلك المسئولية التى لا يشفع فى اعفاء هذه الاخيرة منها وقوعها فى خطأ فنى

(١) راجع تفاصيل هذ االحكم فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٨٧ وما بعدها .

أو قانونى فى تفسير مدلول المادة ١٥ من دستور سنة ١٩٢٣ ، ذلك ان الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشىء عنها ، بقطع النظر عن الباعث على الوقوع فى هذا الخطأ ، اذ لا يتبدل تكييف الخطأ بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وادراكه فحواها ، فالخطأ فى فهم الواقع أو القانون ليس عذرا دافعا للمسئولية ، واذ ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب فانه يكون قد أخطأ فى تأويل القانون وتطبيقه ، ويكون الطعن فيه قد قام على أساس سليم يتعين قبوله ، والقضاء بالغاء الحكم المطعون فيه ، وتكون مساءلة الحكومة عن تعويض ما لحق المدعى من ضرر بسبب ذلك على أساس سليم من القانون . وتقدر المحكمة هذا التعويض فى ضوء الظروف والملابسات التى اكتنفت اصدار القرار المذكور تعويضا شاملا بمبلغ الف جنيه .

واذا كان لنا تعليق على الحكمين سالفى الذكر ، فانا نقول : ان حكم محكمة القضاء الادارى جانبه الصواب ، فليس معقولا بعد ادانة قرار الغاء الجريدة بعدم المشروعية ونسبة الخطأ الى الادارة بحكم صادر من ذات المحكمة حائز لقوة الشىء المقضى به ، ان تعود المحكمة وتثير مدى مشروعية هذا القرار. لذا فان حكم المحكمة الادارية العليا وضع الامر فى نصابه حينما قضى بأنه يتعين الكف عن اثارة مدى مشروعية القرار المطعون فيه ، ومدى خطأ الادارة ، ان هذه أمور قد قضى فيها وانتهى أمرها ، ولا يجوز من جديد اعادة بحثها . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان محكمة جنايات مصر وبحكم حائز لقوة الشىء المقضى به نفت عن المدعى الخطأ الذى لو كان قد ثبت فى حقه لأسقط مسئولية الادارة . والخطأ الذى وقعت فيه الادارة ولو كان خطأ فنيا أو قانونيا لا يعفيها من المسئولية ، ذلك انه متى تحقق رتب مسئوليتها بغض النظر عن الباعث على وقوعه . فالخطأ فى فهم الواقع أو القانون ليس عذرا دافعا للمسئولية . ولما كان خطأ الادارة الثابت بحكم محكمة القضاء الادارى سبب ضررا للمدعى وقامت علاقة السببية بين الخطأ والضرر فإن المدعى يستحق التعويض .

المطلب الثالث

حـرية السينما

تمهيـــد (١) :

المتتبع للحركة الثقافية العالمية اليوم ، يلاحظ ان المسرح الذى تربع على عرش الفن قرونا عديدة ، نزل عن هذا العرش للسينما ، التى صارت اليوم ، بحكم قدرتها على مخاطبة ملايين الناس متعلمين واميين ، وبحكم ما تملكه من ابهار وخيال ، اكثر تأثيرا ونفوذا على قطاعات عريضة من أفراد أى مجتمـع ٠

والسينما بقدر ما هى فن فانها ايضا صناعة وتجارة ٠ واذا كان المناخ الملائم لازدهار الفن هو الحـرية ، فان حرية التجـارة والصناعة قابلة للتقييد ٠ لذا ثار التساؤل عن مدى جواز تقييد حرية السينما ٠

ولقد كان هذا السؤال موضع جدل ٠ فيغلب البعض جانب الفن ، وبالتالى يرى عـدم فرض قيود على حرية السينما ، خاصة وان الجمهور اصبح على درجة كبيرة من النضج تتنافى مع الوصاية عليـه ، وان هـذه الوصاية هدفها ليس حماية الذوق العـام بل حمـاية النظـام السياسى والاقتصادى والاجتماعى القائم ٠ ويغلب البعض الاخر جانب التقييد بدعوى حمـاية الاشخاص الذين يمكن أن تسيىء اليهم السينما دون أن يملكوا حق الرد بذات الوسيلة ٠

وأيا ما كان الراى فى هذا الصدد ، فان السينما فى بلادنا ـ كما هى فى بلاد كثيرة أخرى ـ تخضع لتنظيم المشرع ، من حيث الرقابة على التعبير السينمائى ٠ ولقد كانت تنظم هذه الرقابة فى مصر لائحة التياترات الصادرة فى ١٩١١/٧/١٢ ثم حل محلها القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ الخاص بالرقابة على المصنفات الفنية والقانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم عرض الافلام المصرية ٠

واذا كان المشرع المصرى قـد أقر للإدارة بحـق الرقابة على التعبير السينمائى ، فان دور القاضى فى رقابته على تقدير الادارة فى هذا الصدد يتمثل فى التوفيق بين حرية الفن السينمائى من جهة وبين تحقيق الصالح العام من جهة أخرى ، فهل قام القاضى الادارى المصرى بهذا الدور على النحو الذى نرجوه ونبتغيه ؟

---

(١) د٠ نعيم عطيـه ، حرية التعبير بالسينما فى النظـام القانونى الفرنسى ، مجـلة العلوم الادارية ، السنة ٢١ ـ يونيه سنة ١٩٧٩ ، ص ٧ وما بعدها ٠

هذه الصفحة والصفحات التالية تجيب عن هذا السؤال ٠

حق الادارة فى الاعتراض على سيناريو الفيلم ابتداء :

فى احدى الدعاوى المقامة ضد وزارة الارشاد ، طلب المدعى الحكم بالزام المدعى عليها مبلغ ٢٠٠٠٠ جنيه على سبيل التعويض (١) ، استنادا الى انه باعتباره منتجا سينمائيا عهد الى بعض كبار الكتاب بوضع قصة مقتبسة من حياة سيدنا يوسف الصديق ، وقد تم وضع القصة على صورة روعيت فيها الحقائق التاريخية بما يتفق وقصص القرآن الكريم عنها ، كما روعى ان تحاط شخصية سيدنا يوسف بما ينبغى لها من اجلال واكرام ، وروعى أخيرا ما ينبغى لانتاج هذه القصة من رعاية وعناية ٠ ثم تقدم المدعى الى ادارة المطبوعات بوزارة الارشاد القومى ملتمسا التصريح له بوضع سيناريو عن هذه القصة مع الاذن له ببدء التصوير الا أن ادارة المطبوعات أعلنته فى ١٩٥٣/٤/٢٧ بقرارها بعدم الموافقة على وضع سيناريو وحوار من ملخص القصة الذى قدمه ، وبالتالى عدم تصوير فيلم سينمائى منه ٠ وينعى المدعى على هذا القرار انه مخالف للقانون ومشوب بسوء استعمال السلطة ٠

ذهبت المحكمة فى هذه الدعوى الى أن لائحة التياترات الصادرة فى ١٩١١/٧/١٢ نصت فى المادة العاشرة على انه « ممنوع ما كان من المناظر أو التشخيص أو الاجتماعات مخالفا للنظام العام والآداب ، وللبوليس الحق فى منع ما كان من هذا القبيل واقفال التياترو عند الاقتضاء»٠ ثم نصت المادة السادسة عشرة بأن « تسرى أحكام هذه اللائحة مع أحكام لائحة المحلات العمومية ليس فقط على التياترات بل أيضا على محلات لعب الخيول (السرك) ومحلات السينماتوغراف وقهاوى الموسيقى وما اشبه من المحلات العمومية للفرجة والمشاهدة » ٠

والمادة العاشرة من لائحة التياترات الصادرة فى ١٩١١/٧/١٢ صريحة فى تخويل البوليس حق منع أى منظر سواء اكان عن طريق التمثيل على المسرح أو التمثيل السينمائى على الشاشة ، متى كان هذا المنظر مخالفا للنظام العام والاداب العامه ٠ ومادام هذا الحق مقررا لجهة الادارة فى

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٧/٥/١٦ ، ق ٧٨٦١ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٩٧ ، ص ٤٦٠ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار محمود محمد ابراهيم وعضوية المستشارين عبد المنعم سالم مشهور وحسنى جورجى ٠

اثناء عرض المنظر ، فمن باب اولى يكون من حقها هذا المنع ابتداء عند اعداد المنظر اى الرواية التى ستمثل على المسرح او الشريط السينمائى الذى سيعرض على الشاشة ، فليس من المعقول أن توافق الجهة الادارية على قصة مسرحية أو على سيناريو فيلم سينمائى يتضمن مخالفة للنظام العام او الاداب ، بدعوى ان حقها فى المنع لا ينشأ الا عند عرض الفيلم او المسرحية على الجمهور ، ذلك انه متى وافقت عليه ابتداء امتنع عليها حق المنع عند العرض ، والقول بغير ذلك يكبد أصحاب الشأن نفقات لا مبرر لها لو اقتصر حقها على المنع عند العرض . وليس بالذى يعتد به فى هذا الصدد ما يقول به المدعى من أن اللائحة المذكورة وضعت فى سنة ١٩١١ قبل ظهور صناعة السينما فى مصر ، اذ ان الغرض من المادة العاشرة من تلك اللائحة هو حماية النظام العام والاداب العامة من جميع الوسائل التى تخل بذلك النظام أو تلك الاداب فى المحال التى تسرى عليها اللائحة ، سواء فى ذلك ما وجد من تلك الوسائل قبل صدور اللائحة أو ما يوجد منها منذ صدورها .

وما ذهب اليه الحكم سليم ، سواء من الناحية القانونية أو العملية . فمن الناحية القانونية ، اذا كان من حق الادارة منع المنظر اثناء عرضه ، فان حقها فى المنع ابتداء يكون من باب أولى .

أما من الناحية العملية ، فانه اذا استعملت الادارة حقها فى المنع ابتداء اى عندما يعرض عليها أمر اخراج فيلم عن موضوع ما ، فان هذا المنع يجنب صاحب الشأن خسائر مالية يمكن أن تكون فادحة .

حق الادارة فى الاستعانة برأى الازهر قبل الموافقة على سيناريو الفيلم :

تقول ادارة المطبوعات فى معرض دفاعها عن موقفها انها تبينت ان التصريح بالقصة التى قدمها المدعى سيجر حتما الى التحريف والتبديل فى الايات القرآنية الكريمة التى اوردها المؤلف فى مجال ربط الحوادث وفى الوقائع . كما رات الادارة صيانة لقدسية الانبياء من العبث عدم تقمص شخصية يوسف الصديق فى شخصية ممثل ، لانه لن يبرز الصورة الحقيقية مهما أجيد التمثيل ، فضلا عن ان ظهور الأنبياء والرسل على الستار أمر لا يقره الدين الحنيف ، ومع ذلك فانها لم تستأثر بالفصل فى الموضوع ، بل رجعت فيه الى مشيخة الازهر الشريف - وهى الجهة العليا لابداء الرأى فى مثل هذه المسائل - التى رات انها لا توافق مطلقا على تمثيل هذه القصة أو عرضها فى شريط سينمائى على الشاشة البيضاء . وتقول المحكمة ان رجوع الادارة الى الازهر وان كانت الادارة تعلله بأن المنتج للفيلم مسلم ،

الا انه وقد نص الدستور على ان دين الدولة الاسلام والامر يتعلق بمسئولية الحكومة الادبية اذا ما اذنت بعمل يتنافى مع معالم هذا الدين ، لذا فان ما اتبع مع المدعى وهو مسلم يتبع أيضا مع غيره وان كان غير مسلم ٠

ولاشك ان استعانة الادارة برأى أهل الخبرة قبل اتخاذ قرارها ، ولو لم يلزمها القانون بذلك ، أمر تقتضيه الحكمة ، خاصة فى الامور بالغة الحساسية كالامور الدينية ٠ واذا لم يلزم القانون الادارة بالاستعانة برأى الجهة الدينية ولكنها مع ذلك طلبت منها الراى ، فان هنـاك التزاما أدبيا على الادارة باتباع ما تنتهى اليه فتوى الجهة الدينية فى هذا الشأن ٠

عدم جواز القياس على ما ينتج فى الخارج من أفلام :

وذهبت المحكمة فى الدعوى سالفة الذكر الى القول :

بالنسبة لمـا يقول به المدعى من انه بعد أن قررت الوزارة رفض طلبه صرحت لشركة امريكية هى شركة كولومبيا بتصوير فيلم فى ربوع مصر باسم « يوسف واخوته » ، دون أن تعرض السيناريو الخاص به على مشيخة الازهر كما فعلت مع المدعى ، وكل ما اشترطته الوزارة هـو أن يخضـع الفيلم بعد الانتهاء منه لمراقبة الافلام للسماح أو عدم السـماح بعرضـه فى مصر ٠

فالثابت ان الشركة الاجنبية التقطت المناظر التى لزمتهـا لقصتها « يوسف واخـوته » تحت اشراف مصلحة السياحة ، ومـع ذلك فان كل ما رخص لها فيه هو مجرد التقاط بعض المناظر المصرية اللازمة للقصة ، وقد تحققت وزارة الارشاد القومى فى الوقت المناسب من عدم أخذ أى منظر يسىء الى مصر ٠ اما موضوع القصة ذاته وعدم مطابقته للحقائق التاريخية وانه لم يكن أصلا من الجائز من الناحية الدينية وضع قصة سينمائية حـول أحد الانبياء وتجافى ذلك مع ما يجب للانبياء من توقير واحترام ، فكل ذلك لم يكن للوزارة شـأن به ، بل كان بعيـدا عن متناولها ، اذ الشركة صانعة الفيلم شركة اجنبية تقوم به تحت مسئوليتها وفى بلادها ، واذا كان الامر يقتضيها الحصول على اذن لعمل مثل هذا الشريط السينمائى فان هذا الإذن تحصل عليه من حكومتها ، باعتبار ان الفيلم يصنع هناك وسيعرض هناك أيضا ، والامر على هذا الوضع يختلف تماما عنه فى حالة المدعى فانه يطلب من الوزارة الترخيص له فى وضع شريط سينمائى لهذه القصة الكريمة ،

وما كان للوزارة أن تجيب المدعى الى طلبه ورايها فى الموضوع كما سبق بيانه ، وقد ايدتها فى ذلك الجهة الدينية العليا فى البلاد ٠

وانتهت المحكمة الى ان سابقة الترخيص لاحدى الشركات الاجنبية بتصوير فيلم (يوسف واخوته) لا يقبل سندا فى مطالبة المدعى بالتعويض عن رفض الترخيص له بإنتاج فيلم بمصر عن نفس الموضوع ٠

وحسنا ما ذهبت اليه المحكمة ، ذلك انه لايجوز قياس الأمر فى مصر على ما يحدث فى الخارج ٠ ان هناك خلافا جوهريا بين مصر وبين الولايات المتحدة الامريكية مثلا فى النظر الى المقدسات الدينية ٠ ان مجتمعا شرقيا اسلاميا كمصر ينظر بتقديس شديد الى الاديان ، بعكس المجتمعات الغربية التى تناقش الدين بطريقة أكثر تحررا ، مما قد يعد عندنا تطاولا على الدين وعدم احترام له ٠ لذا فان السماح فى الولايات المتحدة الامريكية مثلا بعرض الانبياء على الشاشة ، أمر غير مقبول دينيا فى البلاد الاسلامية ٠ وبالتالى فان ما سجلته المحكمة من اختلاف الوضع فى مصر عنه فى الولايات المتحدة الأمريكية ، هو مراعاة منها لتقاليد وتراث المجتمع الذى نعيشه ٠

حالات سحب ترخيص عرض الفيلم :

تقول محكمة القضاء الادارى (١) :

اذا كان الثابت ان ادارة الرقابة رأت فى الفيلم فى أول مرة يعرض عليها مناظر وصورا خليعة وحوارا مخالفا للاداب ، وانه فى مجموعه مثير للغرائز الجنسية ، ورأت الرقابة حذف ذلك جميعه من الفيلم الا أن مدير الرقابة اكتفى بقصر عرضه على الكبار فقط ٠ ولما عرض تظلم المدعى على لجنة التظلمات رأت ان الفيلم فى مجموعه تافه ومثير للغرائز وان كانت قد قررت الاعتراض على منظر واحد وأشارت بتخفيفه تخفيفا توافق عليه الرقابة ، التى رأت تنفيذا لهذا القرار قطع هذا المنظر من جميع نسخ الافلام المعروضة ومن النسخة « النيجاتيف » واخذت التعهد اللازم على الشركة باجراء ذلك على أن تسلم هذه الاجزاء المقطوعة فى فترة معينة ، ولكن الشركة لم تنفذ شيئا مما تعهدت به ، واستمر عرض الفيلم بحالته ، فاذا أصدرت الرقابة بعد ذلك قرارها المطعون فيه بسحب الترخيص بعرض الفيلم على الجميع

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٢/٢/١٣ ، ق ٢٠٤ ، س ١٤ ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى فى خمس سنوات ، بند ٢٢ ، ص ٤٥ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد تاج الدين يس وعضوية المستشارين أحمد عبد الجواد شحاته ومحمد حامد رضوان ٠

وقصر عرضه على الكبار فقط كما كان اولا ، كان قرارها فى ذلك مطابقا للقانون لا عسف فيه ولا انحراف .

ولا اعتداد بما تثيره الشركة المدعية من ان الرقابة لا تملك سحب الترخيص بعرض الفيلم على الجميع ، لان هذا الترخيص صادر من لجنة التظلمات ، ولانه ليس ثمة ظروف جديدة طرأت على الفيلم ، وهو الشرط اللازم بمقتضى المادة التاسعة من القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ لتعديل الترخيص أو سحبه - لا اعتداد بذلك لان لجنة التظلمات لم تستجب لكل طلبات الشركة المدعية بل رأت فى الفيلم ما يستحق الحذف والتخفيف على الشكل الذى تراه ادارة الرقابة ، وهذه الادارة طالبت الشركة المدعية بقطع الاجزاء محل الاعتراض وتسليمها اليها . فاذا كانت الشركة المدعية لم تنفذ شيئا من ذلك فان الترخيص بعرض الفيلم على الجميع ، وقد صدر مشروطا يكون قد فقد شرطه ، ويعتبر كأن لم يكن . وفيما يتعلق باستناد ادارة الرقابة الى المادة التاسعة فهى وان كانت فى غير حاجة اليه الا انه استناد فى محله لان اخلال الشركة المدعية بتعهدها فى قطع أجزاء الفيلم موضوع الاعتراض واستمرارها فى عرض الفيلم بالحالة التى كان عليها ، يعتبر من الظروف التى تستوجب تدخل الرقابة لسحب ترخيصها بالعرض على الجميع حماية للاداب العامة .

اذن فالرقابة من حقها سحب ترخيص عرض الفيلم على الجميع ، اذا لم يقم صاحب الشأن بحذف ما رات الرقابة حذفه من الشريط السينمائى ، أو اذا جدّت ظروف تستوجب تدخل الرقابة لسحب ترخيص العرض حماية للآداب العامة .

ضرورة الرقابة على نسخ الافلام التى تصدر الى الخارج :

ذهب القسم الاستشارى فى هذا الصدد الى ما يلى (١) :

ان القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم الرقابة على الاشرطة السينمائية ولوحات الفانوس السحرى والاغانى والمسرحيات والمنولوجات والاسطوانات وأشرطة التسجيل الصوتى ينص فى المادة الثانية منه على انه « لا يجوز بغير ترخيص من وزارة الثقافة والارشاد القومى ...

سابعا - تصدير المصنفات المبينة فى الفقرات السابقة اذا كان قد تم تصويرها وانتاجها او تسجيلها فى مصر . » .

---

(١) فتوى اللجنة الثانية ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ١٨٣ ، ص ٣٣٥ .

وليس من شك فى أن المقصود من حظر تصدير المصنفات الفنية المحددة بالمادة الثانية من القانون المشار اليه بغير ترخيص من وزارة الثقافة والارشاد القومى - هو حماية الاداب العامة والامن العام ومصالح الدولة العليا ، وهو ما ورد ذكره صراحة فى المذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه . ومن البديهى انه يجب تبعا لذلك أن تشمل الرقابة التى تقوم بها وزارة الثقافة والارشاد القومى نسخ الافلام التى تصدر الى الخارج سواء كانت النسخ سلبية أو ايجابية ، على انه يجب القول بأن فرض الرقابة على نسخ الافلام السلبية التى تصدر الى الخارج لتحميضها لا يمكن بحال من الاحوال أن تراقبها الوزارة ، ذلك لان اجراء هذه الرقابة يتطلب أن يكون الفيلم محمضا حتى تظهر مناظره ، أما اذا كان الفيلم غير محمض فانه لا يمكن مراقبة مناظره لاستحالة ذلك من الناحية الفنية ، ومادام الامر كذلك فانه فى هذه الحالة لا محل لمراقبة النسخ السلبية للافلام المراد تحميضها بالخارج وقد يترتب على ذلك أن يكون من بين مناظر هذه الافلام ما يخل بالاداب العامة أو النظام العام أو المصالح العليا للجمهورية العربية المتحدة وتلك مسألة تتطلب منع تحميض النسخ السلبية للافلام فى الخارج ، اللهم الا اذا كانت هذه النسخ قد صورت تحت رقابة الوزارة طبقا لاحكام القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ المشار اليه .

القيود التى ترد على حرية تصدير الفيلم الى الخارج :

ذكر أحد المدعين فى دعواه أمام محكمة القضاء الادارى (١) انه طلب التصريح بعرض فيلم « الله أكبر » داخل البلاد وقد استعرض الفنيون هذا الفيلم وقرروا عدم التصريح بعرضه ، فتظلم من هذا القرار وقبل تظلمه وصرح له بعرضه . وقد طلب بعد ذلك التصريح له بتصدير الفيلم الى الخارج ، الا أن اللجنة المختصة رأت رفض تصديره الى الخارج لهبوط مستواه الفنى الى درجة كبيرة مما يؤثر على المقصود من القصة والسيناريو من تمجيد الاسلام فى فجره الاول . ولما تظلم من هذا القرار شكلت لجنة جديدة وفحصت الموضوع ورفضت تصدير الفيلم لانه يسىء الى الدعوة الاسلامية ، وذلك لانه ملىء بالاخطاء التاريخية ، وقد عرض تاريخ هذه الفترة عرضا رخيصا مما يتنافى مع جلال الدعوة الاسلامية وعظمة شأنها فى

---

(١) ق . د ق ١٩٦٠/١٢/٢٧ ، ق ٦١٢ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٦١ ، ص ٧٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته .

بدء قيامها ، وفى هذا ما يمس مصلحة الدولة العليا . كما ان السماح بعرض هذا الفيلم فى البلاد الاسلامية يثير المسلمين فى هذه البلاد على الانتاج المصرى ، مما يؤثر تاثيرا سيئا فى الفكرة التى تحملها هذه البلاد للاسلام وللجمهور المصرى .

نعى المدعى على القرار المذكور مخالفة القانون واساءة استعمال السلطة ، على أساس ان اللجنة المختصة بالتصريح بتصدير الافلام مقيدة بالقواعد الواردة فى القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ الخاص بالرقابة على المصنفات الفنية وذلك لخلو القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم عرض الافلام المصرية على قواعد تتبعها اللجنة فى هذا الشأن . ومن ثم فعلى اللجنة أن تتقيد بالقواعد الواردة فى القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ عند النظر فى التصريح بتصدير الفيلم من عدمه . وهذه القيود هى حماية الاداب العامة والمحافظة على الامن والنظام العام ومصالح الدولة العليا . واذ لم تمنع اللجنة تصدير الفيلم لاحد الاسباب سالفة الذكر وانما اقامت قرارها على سبب آخر هو هبوط المستوى الفنى للفيلم ، هذا فضلا عن ان الفيلم قد سمح بعرضه داخل البلاد فلو كان فيه ما يمس الامن العام او المصالح العليا لما وافقت الرقابة على الافلام على عرضه . وانتهى المدعى الى ان اللجنة وقد انتهت الى منع تصدير الفيلم فانها تكون قد خالفت نص المادة ٦ من القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٦ .

استعرضت المحكمة نص المادة ٦ من القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٦ وانتهت الى انه يبين من هذا النص ان اللجنة ليست امامها قيود تقيدها فى فحص الفيلم وان سلطتها غير متعسفة . فمتى كان الثابت ان اللجنة شكلت تشكيلا قانونيا صحيحا وانها استعرضت الفيلم ووجدت ان به عيوبا وانه يسىء الى سمعة البلاد والى دينها ، والمحافظة على الدين هو أساس السياسة العليا للبلاد ، فاصدرت القرار المطعون فيه ، فانه يكون قرارا سليما قائما على وقائع صحيحة ومطابقة للقانون .

وانتقلت المحكمة الى الرد على مطاعن المدعى فذكرت انه بالنسبة للقيود الواردة فى القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ وخلو القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٦ منها ، فان كلا من هذين القانونين يجرى فى مجرى مختلف عن الاخر . فالتشريع الاول يخضع الاشرطة السينمائية والمسرحيات والاغانى والمونولوجات وما يماثلها لرقابة ادارية فنية قبل عرضها على الجمهور او اذاعتها فى محل عام او بيعها او تصديرها للخارج اذا كان قد تم تصويرها او انتاجها او تسجيلها فى مصر ، وذلك بقصد حماية الاداب العامة والمحافظة

على الامن والنظام العام ومصالح الدولة العليـا . واما القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٦ فانه خاص بتنظيم عرض الافلام المصرية . وقد نصت المـادة السادسة منه على حظر تصدير أى فيلم مصرى الى الخارج الا بعد موافقة لجنة تشكل بقرار من وزير الارشاد القومى برئاسة مدير عام مصلحة الفنون وعضوية ممثلين لوزارتى الداخلية والشئون الاجتماعية والعمل واثنين من المشتغلين بالفنون والاداب ، مما يفيد ان المشرع لم يكتف فى تصدير الافلام بالترخيص الذى تمنحه السلطة القائمة على الرقابة وفقا لاحكام القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ واشترط ترخيصا آخر بذلك يصدر من لجنة فنيـة تحـكم على الفيـلم من ناحية مستواه وعما اذا كان يستأهل العـرض فى الخـارج أم لا .

ولم يقيد المشرع اللجنة المذكورة بأى قيد وترك الامر فى ذلك لتقديرها المطلق ، ومن ثم فانها لا تتقيد بالترخيص الصادر من الجهة القائمة على الرقابة على الاشرطة السينمائية ، ولا تتقيد فقط بالاهداف التى قصد اليها المشرع من فرض الرقابة المقررة بموجب القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ ، بل انها تجاوزها الى تقدير مستوى الفيلم الفنى من حيث ما اذا كان يستأهل العرض فى الخارج أم لا . ومن ثم فلا محل للقول بأن الترخيص بعرض الفيلم محل النزاع فى الداخل يمنع من عدم الترخيص بتصديره للخارج مادام ان الاعتبارات التى تراعى فى الحـالتين مختلفـة . وعلى ذلك فاذا كان الثابت من الاوراق ان عرض الفيلم المذكور فى الداخل كان مثار اعتراضات كثيرة من جميع الفنيين ، وكان الرأى الراجح هو عـدم عرضه فى الداخل نظرا لمـا احتواه من عيوب فنية واخطاء تاريخية تسىء الى سمعة الفيلم المصرى فى الخارج ، فان لجنة التصدير اذ أصدرت قرارها المطعون فيه فى حدود سلطتها التقديرية الفنية المبينة بالقانون مستهدفة فى ذلك المصـلحة العامة ، تكون قـد مارست سلطتها بغـير تعسـف ، ولم تخالف القانون فى شىء

ولاشك ان ما انتهت اليه المحكمة أمر نؤيده تماما . لكن اذا كان غير مقبول التصريح بتصدير الفيلم الى الخارج لتدنى مستواه الفنى فانه يتعين أيضا أن يكون ذلك سببا لعدم التصريح بعرضه فى الداخل كذلك . ان افساد الذوق العام المصرى لا يقل خطورة عن الاساءة الى سمعة الفيلم المصرى فى الخارج ، لذا فان معيار الحكم على الفيلم لامكان عرضه فى الداخل ينبغى أن يكون هو ذات معيار الحـكم عليه عند تصديره الى الخارج . ان الجـودة والاتقان واحترام عقل المشاهد أمور ينبغى أن تؤخذ فى ألاعتبار عند الحكم على الفيلم سواء لعرضه فى الداخل أو لتصديره الى الخارج .

المطلب الرابع

حريــة التعــليم

تناولنا فى الجزء الأول من هذا الكتاب حرية التعليم والتعلم (١) ؛ مبينين ماهيتها ، وموقف محكمة القضاء الادارى والقسـم الاستشارى من هذه الحـرية • وسوف نستكمل فى هـذا الجـزء من الكتاب موقف مجلس الدولة من حرية التعليم • اما حرية التعلم فلم نعثر فى صددها على جـديد اضافه مجلس الدولة يمكن ان ندونه فى هذا الجزء • لذا فانا سنقصر بحثنا فى هذا المطلب على حرية التعليم •

وفى صدد حرية التعليم نص دستور سنة ١٩٥٦ فى المـادة ٤٨ على ان « التعليم حر فى حدود القانون والنظام العام والاداب » • وقضت المـادة ١/٥٠ من دستور ١٩٥٦ والمـادة ١/٣٩ من دستور ١٩٦٤ على ان « تشرف الدولة على التعليم العام ، وينظم القانون شئونه » •

وقد نظم حرية التعليم فى المرحلة التى يتناولها هذا الجزء من الكتاب القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم المدارس الحرة الذى حل محل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ ، ثم القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ فى شـأن تنظيم المدارس الخاصة • وفى ظل هذه القوانين تناولت احكام وفتـاوى مجلس الدولة مدى سلطة الادارة على المدارس الحرة أو الخاصة ، ومدى التزاماتها قبل هذه المدارس وحاولت اقامة توازن بين هذه السلطات وتلك الالتزامات ، بهدف كفالة حرية التعليم من جهة وضمان حسن سيره فنيـا واداريا من جهة أخرى • وذلك على التفصيل التالى :

أولا ـ الرقابة على سلطات الادارة على المدارس الحرة وعلى القائمين عليها :

تباشر الادارة على المدارس الحرة او الخاصة سلطات خولها لهـا القانون لضمان قيام هذه المدارس بالدور الذى انشئت من أجله • وقد راقب مجلس الدولة مـدى التزام الادارة فى ممارسـة سلطاتها بأحكام القانون ، باعتبار ان هذه السلطات تمثل قيودا على حرية التعليم • كما باشر الرقابة على سلطات الادارة على القائمين على أمور هذه المدارس •

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣١٠ وما بعدها •

١ ـ الرقابة على سلطات الادارة على المدارس الحرة أو الخاصة :

مارس مجلس الدولة رقابة على سلطات الادارة على المدارس الحرة من حيث الترخيص أو عدم الترخيص بهـا ، ومن حيث طبيعة العلاقة بين الادارة وبينها ، ومن حيث حدود سلطات وزارة التربية والتعليم عليها ، وذلك على التفصيل التالى :

ـ تخصيص مدرسة لتحفيظ القرآن الكريم يستلزم ترخيصا بذلك :

تنص المـادة الاولى من القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم المدارس الحرة على ان تعتبر مدرسة حرة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هـذا القانون كل مؤسسة غير حكومية تقوم أصلا أو بصفة فرعية بالتربية والتعليم أو الاعداد للمهن الحرة أو بأية ناحية من نواحى التثقيف العام ٠

وتنص المـادة الثانية من هذا القانون على انه لا يجوز فتح مدرسة الا بترخيص من مدير التربية والتعليم بالمنطقة التعليمية طبقا للاجراءات ووفقا للشروط المنصوص عليها فى هذا القانون ٠

وعلى هذا فان تخصيص مدرسة لتحفيظ القرآن الكريم أمر يحـكمه القانون سالف الذكر ، اذ لاشك فى أن تحفيظ القرآن الكريم يعتبر ناحية من نواحى التثقيف العام ، ولهذا لا يجوز فتح هذه المدرسة قبل الحصول على ترخيص من مدير التربية والتعليم بالمنطقة طبقا للاجراءات ووفقا للشروط المنصوص عليها فى ذلك القانون (١) ٠

ـ لا يسقط اعتماد المدرسة تحويلها من المجانية الى نظام المصروفات :

ان تحويل المدرسة السابق اعتمادها من الوزارة فى ظل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ من نظام المجانية الى نظام المصروفات لا يسقط عنها هذه الصفة ولا يجعلها فى حكم المدرسة الجديدة التى يتعين اعتمادها من جديد ، ومن ثم لا ينطبق عليها حكم المـادة ٥٦ من القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ ، ذلك ان القانون لا يستلزم اعتماد المدرسة من الوزارة الا عند فتحها ابتداء ، ولا يشترط لبقاء هذا الاعتماد أن يظل نظامها من حيث كونها بمصروفات أو مجانية ، او نوع الدراسة فيها ، بغير تعديل أو تبديل ، لان القانون أباح لاصحاب المدارس تعديل نوع الدراسة بالمدرسة ونظامها من حيث كونهـا

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ٣٢٧٨ فى ١٩٥٧/١٠/٢٩ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى ، السنة ١٢ ، بند ٦٢ ، ص ٨٠ ٠

بمصروفات أم مجانية بشروط واوضاع نص عليها القانون واللائحة التنفيذية تخالف تماما الشروط والاوضاع اللازمة لافتتاح مدرسة جديدة ، مما يدل على أن المشرع لا يعتبر المدرسة التى تتحول عن نظام المجانية الى نظام المصروفات أو العكس مدرسة جديدة ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه ، اذ أخضع مدرسة المدعى لحكم المادة ٥٦ بدلا من المادة ٥٥ من القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ على اعتبار انها مدرسة جديدة ، قد أخطأ فى تطبيق القانون ويتعين الغاؤه (١) .

ـ علاقة الوزارة بأصحاب المدارس الحرة علاقة تنظيمية لائحية :

تعد علاقة الوزارة بأصحاب المدارس الحرة علاقة تنظيمية لائحية قوامها ان لها ـ دون غيرها ـ الاشراف على جميع شئون التعليم فى البلاد بكافة أنواعه ، وانها تملك بالنسبة للمدارس الحرة التى قبلت نظام المجانية تحديد برامج التعليم ونوعه فيها وبالتالى تملك قصر نشاط مدرسة ما على نوع معين من التعليم حسبما تمليه المصلحة العامة . وسلطتها فى هذا الشأن سلطة تقديرية لا يحدها الا عيب اساءة استعمال السلطة . ولما كان المدعى قد قبل خضوع مدارسه لنظام المجانية فان تحديد نوع التعليم فيها يكون خاضعا لتقدير الوزارة بحسب ما تراه ملائما للمصلحة العامة وامكانيات المدرسة ومدى استيفائها للشروط اللازمة لمراحل التعليم المختلفة . وعلى ذلك اذا كانت الوزارة قد رفضت تحويل مدارسه الى المرحلة الاعدادية ولم تكن فى ذلك مدفوعة ببواعث شخصية بل كان رائدها الصالح العام ، فان قرارها فى ذلك يكون قرارا صحيحا وخاليا من كل عيب (٢) .

ـ ترخص وزارة التربية فى تنظيم الدراسة واختيار أنواع التعليم فى المدارس الحرة :

تترخص وزارة التربية والتعليم فى تنظيم الدراسة فى المدارس الحرة ، وفى اختيار أنواع التعليم التى تقوم بها كل مدرسة ، ومن حقها أن يقتصر

---

(١) ق . د فى ١٩٥٩/١٢/١٥ ، ق ١٤٢٠ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٩١ ، ص ١٦٢ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز البرادعى وأحمد عبد الجواد شحاته .

(٢) ق . د فى ١٩٦١/١/٣ ، ق ٢٢٣١ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٦٨ ، ص ٨٦ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان .

نشاط مدرسة ما على نوع معين من التعليم حسبما تستأهله امكانياتها ، وحسبما تتطلبه الضرورة فى حى معين أو جهة معينة وذلك بسلطتها التقديرية دون معقب عليها ، مادام قرارها قد خلا من سوء استعمال السلطة ولم يشبه أى عامل من عوامل الهوى أو نزوة من نزوات الغرض ، ومادامت المدرسة تمنح اعانة من الوزارة فمن حقها ان تتخذ لها نوع التعليم الذى تصلح له . وبما انه متى كان الثابت ان اللجنة المشكلة لبحث حالة المدارس الحرة وتقرير نوع التعليم الذى تقوم به حسبما تسمح به امكانياتها قد رات ان مدرسة المدعى لا تصلح للتعليم الاعدادى لضيقها وعجز امكانياتها ، ولوجود مدرسة قريبة منها أكثر اتساعا وأقوى امكانيات منها ، فمن حق الوزارة أن تقصر التعليم فى مدرسة المدعى على التعليم الابتدائى دون الاعدادى . ولا يغير من هذا النظر ما يقول به المدعى من انها أبقت التعليم الاعدادى بمدرسته فى سنة ١٩٥٤ الدراسية ، اذ كانت الوزارة مضطرة لابقاء الحالة كما كانت عليه قبل تعديل نظم التعليم حتى تقوم بفحص حالة كل مدرسة وتقرير نوع التعليم الذى تصلح له ، وهو ما فعلته فى سنة ١٩٥٥ الدراسية . ولما سبق يكون قرار الوزارة المطعون فيه قد جاء متفقا مع الصالح العام ، مستهدفا تحقيق المصلحة العامة ، غير مشوب بأى انحراف أو هوى مما يجعله بمنأى عن أى طعن ، ومن ثم تكون الدعوى فى غير محلها وعلى غير أساس مما يتعين معه رفضها (١) .

وقد أيدت المحكمة الادارية العليا هذا عندما انتهت فى هذا الصدد الى القول (٢) :

ان الترخص أو عدم الترخص فى تحويل مدرسة من ابتدائية إلى اعدادية فى حى من أحياء المدينة هى جميعها من الملاءمات المتروكة لتقدير جهة الادارة القائمة على مرفق التعليم ، وهى تترخص فى ذلك حسبما تراه متفقا مع صالح الاشراف على نشر العلم وتربية ابناء الشعب بناء على ما تطمئن هى اليه من الاعتبارات التى تزنها والمعاينات والبيانات التى

---

(١) ق . د فى ١٩٥٧/١/٢٩ ، ق ٣٠٠ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ١٢٢ ، ص ١٨٥ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى .

(٢) ع فى ١٩٦٠/٤/٩ ، ق ٨٤٦ ، س ٤ ، مجموعة السنة ٥ ، بند ٦٩ ، ص ٦٤٢ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين السيد ابراهيم الديوانى وعلى بغدادى والدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم سالم مشهور .

تقوم بها ٠ وتقدير جهة الادارة فى هذا كله لا معقب عليه مادام مطابقـا للقانون وخاليا من اساءة استعمال السلطة ٠ ومتى بان للمحكمة من تقارير المعاينات التى قام بها الموظفون المختصون ، ومن مذكرات رجـال مناطق التعليم ان مدرسة المدعى لا تصلح للتحويل من ابتدائية الى اعدادية لاسباب مختلفة وملاءمات عدة ، فان الطعن فى قرار التحويل يكون غير مستند الى اسباب جدية ٠ وغنى عن القول ان نشاط القضاء الادارى فى وزنه للقرارات الادارية ينبغى أن يقف عند حـد المشروعية أو عدمها فى نطـاق الرقابة القانونية ، فلا يجاوزها الى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل فى نطاق الملاءمة التقديرية التى تملكها الادارة بغير معقب عليها فيها ٠

- صحة قرار تخفيض درجة المدرسة والغاء بعض فصولها اذا قام على سبب يبرره :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الغاء القرار المطعون فيه وحفظ درجة المدرسة وميزانية عدد فصولها الاصلية ٠ وقال شرحا لدعواه انه أخطر من مدير عام منطقـة التربية والتعليم بالاسكندرية بقـراره المتضمن تخفيض درجة مدرسة التعاون الاعدادية الخاصة براغب باشا من الدرجة الثانية الى الدرجة الثالثة وبحذف أربعة فصول من ميزانية المدرسة وتحويل المدرسة من المرحلة الاعدادية الى المرحلة الابتدائية ٠ فتظلم من هـذا القـرار فى الميعاد ٠ ولمـا لم يجب على تظلمه بالقبول أو الرفض أقام دعواه ٠

قضت محكمة القضاء الادارى (١) برفض الدعـوى استنادا الى أن اللجنة التى عاينت المدرسة كانت مشكلة تشكيلا صحيحا يتفق وحكم القانون ، وأنها انعقدت وأثبتت نتيجة معاينتها ، ومفادها انه اتضح لها من المعاينة ان المبنى بصفة عامة لا يصلح أن يكون مدرسة اعدادية ٠ وقـد أعلن المدعى بصفته صاحب المدرسة بهذه النتيجة ، فلما لم يذعن لطلب المبـادرة الى اتمام الاصلاحات المطلوبة صدر القرار المطعون فيه ، وذلك بعد أن أعطى المهلة من الوقت الكافية لاتمام تلك الاصلاحات ٠

طعن فى الحكم المذكور فانتهت المحكمة الادارية العليا (٢) الى أن القرار بخفض درجة المدرسة والغاء الفصول الاربعة قام على سببه المبرر له لمـا تضمنته تقارير لجنة المعاينة من عدم صلاحية مبنى المدرسة لاعتبارها فى الدرجة الثانية ، وعدم صلاحية مبنى الفصول الملحقة بها ، ولم يقم دليل

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٥/١/١٢ ، ق ١٣٦٦ ، س ١٣ ٠

(٢) ع فى ١٩٦٨/١/١٣ ، ق ٣٥٠ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ٥٦ ، ص ٤٠٦ ٠

على ان الادارة قد تنكبت فى اصدار هذا القرار وجه المصلحة العامة ، ومن ثم فان الحكم المطعون فيه اذ قضى برفض الدعوى يكون قد أصاب وجه الحق .

ـ مخالفة المدرسة للقانون تجيز الاستيلاء عليها :

وردت المادة ٥٥ من قانون التعليم الحر رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ ـ كما جاء بالمذكرة الايضاحية للقانون ـ لتعالج شأن المدارس الحرة الموجودة فعلا عند صدور القانون . فاعتبرتها مرخصا لها بمزاولة التعليم بصفة مؤقتة ، وبالوضع الذى كانت عليه ، بشرط أن تكون مستوفية لكل ما استوجبه القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ . على انه ينبغى أن تستكمل الشروط التى نص عليها القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ خلال سنة من تاريخ العمل به . أى ان مهلة السنة قاصرة على ما استحدثه القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ من قيود واشتراطات ، فهى لا تمنع من تقرير الجزاءات عن المخالفات التى تقع بالتطبيق لاحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ . ومما لاشك فيه ان اقامة اقسام حضانة بمصروفات داخل المدارس المعانة واقتطاع الفصول وأجزاء الافنية التى تمنح الاعانة عنها لاقامة تلك الاقسام وتسخير الناظرات والمدرسات اللائى يقبضن أجورهن من الوزارة للاشراف على تلك الحضانات مما يعتبر مخالفة لاحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ ، ومن ثم فلا يمنح المدعى مهلة السنة لإزالة تلك المخالفات . ومتى كان الامر كذلك وكانت تلك المخالفات قد استمرت الى وقت صدور القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ طبقت عليها أحكامه ومن بينها أحكام المادة ٤٩ من القانون التى تجيز بقرار من لجنة شئون التعليم الحر الاستيلاء على المدرسة استيلاء نهائيا اذا ما ارتكبت أية مخالفة (١) .

ـ الجمع بين الوظيفة العامة الدائمة وملكية المدارس الحرة يجيز الاستيلاء عليها :

اذا كان الثابت أن المدعى كان حتى تاريخ صدور القرار المطعون فيه يشغل وظيفة عامة دائمة بالحكومة هى معاون مدرسة التجارة والمعهد العالى التجارى بالزقازيق الى جانب ملكيته للمدارس الثلاث المبينة بصحيفة الدعوى والسابق اعتمادها طبقا لاحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ ، ولما صدر

---

(١) ق . د فى ١٩٥٨/٣/٤ ، ق ١٨٨٠ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ٧٢ ، ص ٧٩ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى .

القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ ناصا على تحريم الجمع بين الوظيفة العامة الدائمة بالحكومة وملكية المدارس الحرة ، طلبت اليه جهة الادارة إزالة المخالفة تنفيذا لحكم القانون اما بالاستقالة من الوظيفة أو النقل الى بند الاعانات أو بيع المدارس لغير موظف عام ، لكنه لم يصدع للامر حتى فاتت المهلة المنصوص عليها فى القانون ، ومن ثم اعتبرت مدارسه مخالفة للقانون وأصدرت لجنة التعليم الحر القرار المطعون فيه بالاستيلاء عليها عملا بسلطتها المبينة بالمادة ٤٩ من القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ ، وبالتالى فان هذا القرار يكون صادرا من سلطة مختصة فى حدود القانون ٠ أما ما ذهب اليه المدعى من ان الوزارة بالغت فى تقدير الجزاء فمردود بأن تقدير جسامة المخالفة ومناسبة الجزاء هو أمر يدخل فى صميم السلطة التقديرية المطلقة لجهة الإدارة ولا يحدها سوى عيب اساءة استعمال السلطة ٠ واذ ثبت من أوراق الدعوى ان الجهة الادارية قد استعملت سلطتها التقديرية المذكورة بغير تعسف ، فان قرارها يكون متفقا مع صحيح حكم القانون (١) ٠

- الاستيلاء على المدرسة لضيق فنائها صحيح :

أقام مدعيان دعوى طلبا فيها الغاء القرار الصادر من لجنة شئون التعليم الحر بالاستيلاء على المدرسة القبطية الابتدائية الحرة للبنات بالزقازيق لضيق فنائها وانعدام تناسب سعته مع عدد التلميذات ٠ وان العدل يقتضى التجاوز عن هذه المخالفة بأن تستعمل الوزارة الرخصة الممنوحة لها بالمادة ٣ فقرة (د) من القرار رقم ٥١٢ لسنة ١٩٥٦ ٠

انتهت محكمة القضاء الادارى الى رفض الدعوى استنادا الى أن المدعيين لا ينازعان فى صحة الواقعة التى قام عليها القرار المطعون فيه وهى ضيق الفناء ، وانما ينعيان على الوزارة عدم استعمالها الرخصة الممنوحة لها بالمادة ٣ فقرة (د) من القرار الوزارى رقم ٥١٢ لسنة ١٩٥٦ والتى تبيح لها التجاوز عن سعة الفناء فى حالة الضرورة القصوى ٠ وهذه الرخصة تمارسها الوزارة بسلطتها التقديرية بلا معقب عليها طالما انها لا تتعسف فى ذلك ٠ واذا كان الواضح فى خصوصية الدعوى انه ليس ثمة ضرورة تدعو الى اعفاء المدعيين من شرط سعة الفناء اذ استبان لها أن الفرق بين سعته حسبما يشترطها القانون وبين سعته الحالية جسيم بحيث

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٦١/١/٣ ، ق ١٠٥٤ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٧٠ ، ص ٨٨ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان ٠

لا يجوز التغاضى عنه ، اذ هو لا يكاد يبلغ تسع المساحة القانونية وقد يؤدى التجاوز عن هذا الشرط الى الاضرار بصحة التلاميذ ويعرضهم للخطر • لما كان ذلك فان الوزارة اذ رفضت اعفاء المدعيين من شرط سعة الفناء تكون قد استعملت سلطتها بغير تعسف مستهدفة الصالح العام (١) •

طعن فى الحكم المذكور على أساس انه تخلى عن إعمال رقابته ، فبدلا من أن يرد الامر الى ما استبان له رده الى ما استبان لجهة الادارة • وانه أغفل ركن الغرض من القرار الذى لم يحقق الصالح العام ، فالوزارة لم تقم بتوسيع الفناء ، وهى لا تستطيع توسيعه ، وهى عاجزة عن اغلاق المدرسة أو استبعاد أو تحويل العدد الزائد من التلميذات ، وبذلك لم يحقق القرار العدالة ، فالوزارة كأنها تجاوزت عن توافر المساحة المطلوبة للفناء ولكن لحسابها الخاص • هذا فضلا عن ان المحكمة لم تستظهر صحة الاحتمال الذى ذهب اليه الحكم من ان التجاوز عن ضيق الفناء يؤدى الى الاضرار بصحة التلاميذ • فضلا عن اخلال الحكم بمبدأ المساواة وخطئه فى تفسير الضرورة وقصوره فى التسبيب •

انتهت المحكمة الادارية العليا الى أن الحكم المطعون فيه سليم للاسباب التى بنى عليها • وأضافت اليها ان ما ينعاه الطاعنان من ان القرار المطعون فيه لم يحقق الصالح العام ولا العدالة غير منتج • ذلك ان ما يأخذانه على الوزارة فى هذا الصدد لاحق فى المجال الزمنى لصدور القرار المطعون فيه وتنفيذه • اذ مبناه تجريح تصرفات الوزارة بالنسبة للمدرسة بعد استيلائها عليها اى بعد صدور القرار المطعون فيه وتنفيذه • وهو ما لا يؤثر قانونا على صحة القرار المطعون فيه مادامت الواقعة التى قام عليها وهى ضيق الفناء صحيحة ، ومادامت هذه الواقعة تسوغ قانونا تدخل الوزارة بالاستيلاء ، ومادام ليس ثمة دليل على ان القرار المطعون فيه قد صدر بقصد الكيد أو النفع الشخصى • ولو صح ان ثمة تراخيا حدث فى علاج حالة ضيق الفناء بعد استيلاء الوزارة على المدرسة ، فان هذا التراخى ليس بدليل على استعصاء العلاج على الوزارة • وانه مما لا شك فيه ان الوزارة بما لديها من سلطات وامكانيات وبما هو مفروض فيها من الاستجابة لمقتضيات الصالح العام أقدر من الطاعنين فى تدبير مختلف الوسائل التى يتحقق بها تناسب سعة الفناء مع عدد التلميذات على الوجه الذى تغياه القانون (٢) •

---

(١) ق • د فى ١٩٥٩/٢/١٧ ، ق ٢٠٦ ، س ١٢ •

(٢) ع فى ١٩٦٢/٣/٣ ، ق ٧٣١ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٤٣ ، ص ٤٠٥ •

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الامام الخريبى وعضوية المستشارين مصطفى كامل أسماعيل وحسن أيوب ومحمد مختار العزبى والدكتور ضياء الدين صالح •

ـ ضرورة قيام قرار الاستيلاء على سبب وأن يصدر من صاحب الاختصاص :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الحكم بالغاء القرار الصادر من وكيل وزارة التربية والتعليم بالاستيلاء على مدرسة الدومين الابتدائية بكفر الأطرش واعادة تسليم المدرسة اليه . والغاء قرار منطقتى التعليم فى طنطا والمنصورة السلبى بعدم صرف الاعانات المستحقة اليه من مايو سنة ١٩٥٤ الى سنة ١٩٥٦ تاريخ الاستيلاء ويقدرها بمبلغ ٨١٥ جنيه . والزام الوزارة بدفع مبلغ ٤٠٠٠ جنيه تعويضا عن الاستيلاء المخالف للقانون .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى (١) بالغاء القرار الاول وبالغاء القرار الثانى واستحقاق المدعى اعانة قدرها ٣٣٩ جنيه و ٤٠٠ مليم . والزام الوزارة بأن تدفع للمدعى تعويضا قدره ١٠٠٠ جنيه . وأقامت المحكمة قضاءها على ان المدعى هو صاحب هذه المدرسة من وقت انشائها فى سنة ١٩٠٨ واختار لها نظام المجانية منذ سنة ١٩٤٤ وكانت تصرف له الاعانة المستحقة عنها . فاذا جاءت الوزارة أخيرا وتسلمتها منه قهرا وأنهت وضع يده عليها فان ذلك هو الاستيلاء بذاته الذى عناه القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ ولائحته التنفيذية الصادر بها القرار رقم ٥١٢ لسنة ١٩٥٦ ، ولا يؤثر فى ذلك ان الوزارة وصفت عملها بأنه مجرد استلام للمدرسة ، ذلك ان القرار الادارى لا يشترط فيه أن يصدر فى شكل معين أو بصيغة معينة مادامت النتيجة تقطع بحصوله ووجوده . كما لا يؤثر فى ذلك ان مبنى المدرسة المستولى عليه مملوك لمصلحة الاملاك الاميرية التى تنازلت عنه للوزارة لان المدرسة كمرفق للتعليم ذات كيان مستقل عن المبنى اذ لا تلازم بين صاحب المبنى وصاحب المدرسة . واذ ان المدرسة مدرسة حرة مجانية داخلة فى نطاق الاعانة فانها تتمتع بالحصانة التى اسبغها القانون بالحقوق التى فرضها لهذا النوع من المدارس وهى بهذا الوصف لها كيان مستقل لا علاقة له بالمبنى الذى تشغله المدرسة . ولما كان المدعى لم يصدر عنه شىء مما يدخل تحت الاسباب التى حددها القانون ولائحته التنفيذية للاستيلاء ، كما ان أمر المدرسة لم يعرض على لجنة شئون التعليم الحر لتتخذ ما تراه فى شأن الاستيلاء على المدرسة الحرة المجانية بوصفها صاحبة الاختصاص الاصيل فى الاستيلاء على هذا النوع من المدارس ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر ممن لا يملك قانونا اصداره وهو مخالف للقانون لقيامه على غير سبب ، وبالتالى يتعين الغاؤه . أما عن اعانة التعويض فقال الحكم فى شأنها ان المدرسة معانة فى الدرجة الثالثة ولم يرتكب المدعى أية مخالفة تستحق حرمانه من هذه الاعانة ومن ثم فان قرار حرمانه من هذه الاعانة يكون على

---

(١) ق . د فى ١٩٦١/٧/١٨ ، ق ١٧٤١ ، س ٧ .

غير اساس من القانون ويتعين الغاؤه • وأما عن التعويض فانه لما كان القرار قد صدر مخالفا للقانون وقد أصاب المدعى ضرر محقق من جراء هذا الاستيلاء بابعاده عن مدرسته وحرمانه من مصدر رزقه الوحيد مما يستوجب حقه فى التعويض الذى قدرته المحكمة بألف جنيه •

طعنت الحكومة فى الحكم المذكور فذهبت المحكمة الادارية العليا (١) الى تأييد الحكم المطعون فيه فيما انتهى اليه فيما عدا مبلغ التعويض الذى قصرته على ٥٠٠ جنيه بدلا من ألف جنيه •

وقالت المحكمة فى حكمها : ان الاستيلاء لغة هو نزع المال قهرا من صاحب اليد عليه سواء كان مالكا له أم منتفعا به • وصاحب المدرسة الحرة أى صاحب المؤسسة التعليمية ليس لزاما ان يكون هو صاحب المبنى الذى هو وعاء المدرسة ولا أن يكون صاحب الارض التى يقوم عليها المبنى الذى يضم بين جدرانه المدرسة أى المؤسسة • وقد يكون كذلك أحيانا ولكنه ليس لزاما • ولقد انصرفت نية الوزارة بضم المدرسة لوزارة التربية الى الاستيلاء على مدرسة حرة لتصبح بالاستيلاء مدرسة حكومية • وهذا التبديل فى المركز القانونى حصل قهرا عن صاحب المدرسة أو واضع اليد عليها أو المسئول عن ادارتها كمرفق للتعليم أو مؤسسة تؤدى رسالة التربية منذ خمسين عاما • وقرار الاستيلاء على المدرسة لم يعرض على لجنة شئون التعليم الحر لتتخذ ما تراه فى شأن هذا الاستيلاء عليها بوصفها صاحبة الاختصاص الاصيل فى الاستيلاء على المدارس الحرة ، وفقا لحكم المادة ٤/٤٩ من القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ وما جاء فى المذكرة الايضاحية لأحكام القانون • أى ان وكيل الوزارة المساعد لا يملك الاستيلاء على هذا النوع من المدارس • أما عن طلب التعويض فقالت عنه المحكمة : ان قرار الاستيلاء ليس فحسب معيبا لصدوره من السيد وكيل الوزارة المساعد الذى لا يملك سلطة الاستيلاء على المدارس الحرة وانما أيضا لان قرار الاستيلاء هذا قد قام على غير سبب يحمله • وترتيبا على ذلك يكون ركن الخطأ ثابتا فى حق جهة الادارة وركن الضرر مؤكدا فى جانب المطعون عليه برفع يده قهرا وبغير حق عن المدرسة التى باشرها ورعاها قرابة خمسين عاما وحرمانه من مصدر رزقه ، ورابطة السببية بين الخطأ والضرر واضحة • وتقدر المحكمة التعويض الذى يستحقه تعويضا جامعا مانعا بمبلغ ٥٠٠ جنيه مراعية فى ذلك ان المطعون عليه قد أفاد أيضا من نشاطه الطويل فى هذا المضمار خلال

---

(١) ع فى ١٩٦٥/٥/٨ ، ق ١٧٤١ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١١٨ ، ص ١٢٥٧ •

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الدكتور ضياء الدين صالح وعضوية المستشارين محمد شلبى يوسف وعادل عزيز وعبد الستار آدم وأبو الوفا زهدى •

النصف قرن المـاضى ، فوائد مادية وأدبية لا يمكن التغاضى عنها . كما تقدر المحكمة ان فى الغاء القرار المطعون فيه خير عوض عما أصاب المضرور من اضرار أدبيـة .

- الاستيلاء على المدرسة الحرة لا يعتبر نزعا لملكيتها :

لا يعتبر الاستيلاء على مدرسة حرة - سواء أكان هذا الاستيلاء نهائيا طبقا للمـادة ٤٩ من القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم المدارس الحرة أم استيلاء مؤقتا طبقا للمادة ٥٤ من القانون المذكور - نزعا لملكيتها للمنفعة العامة . فلا يمكن القول بانتقال هذه الملكية للدولة . ولا يعـدو الأمر أن تكون الوزارة قد حلت محل صاحب المدرسة الحـرة فى ادارتها . ومقتضى هذا الحلول ان يستمر الصرف على المدرسة من بند الاعانات وفى حـدود الاعانة المخصصة للمدرسة . كما يستمر الوضـع القانونى للخـدم بالمدرسة كما كان قبل الاستيلاء عليها ، مع مراعاة ان العلاقة انما تقوم بين الوزارة وبين الخدم مباشرة . ومقتضى هذا الحلول أيضا ان يكون من حق صاحب المدرسة أن يصرف مقابل ربح رأس المـال من اعانة التعويض ، كما يكون من حقه صرف أجرة المبنى ان كان هو المالك ، ويراعى فى تقـدير الاجرة أجر المثل للمبنى الذى تشغله المدرسة (١) .

- حالات الغاء المدارس الحرة واغلاقها وردت على سبيل الحصر :

لم تخول المـادة ٢٥ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ بشـأن تنظيم المدارس الحرة وزير المعارف العمومية سلطة الغاء المدارس الحرة واغلاقها الا فى حالات وردت على سبيل الحصر ، هى اختلال ادارة المدرسـة ، أو انحطاط مستوى التعليم فيها ، أو ظهور فسـاد خلقى بهـا ، أو اشتغالها بترويج المذاهب المغايرة لمبـادىء الدستور الاساسية وليس من بين هـذه الحالات قلة عدد تلاميذ المدرسة ، ومن ثم يكون القرار الصادر من وزير المعارف العمومية فى ٢٥ من نوفمبر سنة ١٩٥١ بالغاء مدرسة المدعى بسبب قلة تلميذاتها مخالفا للقانون هو وما ترتب عليه من تحـويل التلميذات الموجودات بها الى المدرسة الاميرية (٢) .

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ٣٢٩١ فى ١٩٥٧/١٠/٣١ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى ، السنة ١٢ ، بند ٦١ ، ص ٧٩ .

(٢) ق . د فى ١٩٥٦/٣/٢٧ ، ق ٤٤٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بنـد ٢٧٦ ، ص ٢٦٣ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضـوية المستشارين طه عبد الوهاب ومحمد تاج الدين يس .

وفى احدى الدعاوى طلب المدعى الغاء القرار الادارى فيما تضمنه من اغلاق مدرسة الرشاد الاسلامية الاعدادية بقليوب بصفة نهائية • وقال شرحا لدعواه انه يملك المدرسة المذكورة وقد تلقى كتابا من منطقة بنها التعليمية مذيلا بتوقيع المدير المساعد يخطره فيه بأن المنطقة قررت تحويل تلاميذ المدرسة الى مدرسة قليوب الاعدادية الاميرية للبنين ومدرسة الاقباط بقليوب واغلاق المدرسة بصفة نهائية استنادا الى أن اللجنة السابق تشكيلها من الوزارة والمنطقة لاعادة معاينة المدرسة قررت ان الترميمات اللازمة للمبنى لم تتم وان هذا القرار صدر مخالفا للقانون •

وقد ذهبت محكمة القضاء الادارى (١) الى رفض الدعوى واقامت قضاءها على انه بمراجعة ملف المدرسة يبين انه زاخر بالمخالفات الصحية والادارية والتربوية وان مبنى المدرسة لا يصلح لانه متصدع ومهدد بالانهيار مما يخشى معه على سلامة التلاميذ ، الامر الذى اضطرت معه المنطقة الى تحويل التلاميذ الى مدارس أخرى وانه بالرغم من ان جهة الادارة قد أخطرت المدعى فى تواريخ مختلفة بهذه المخالفات وبضرورة الاسراع فى تداركها والا اضطرت الى غلق المدرسة اداريا الا ان المدعى لم يتخذ من جانبه خطوات جدية وايجابية لتلافى هذه المخالفات الى أن اضطرت جهة الادارة ممثلة فى لجنة شئون التعليم الخاص الى اصدار قرارها بغلق المدرسة اعمالا لسلطتها التقديرية • وانه فيما يتعلق بالمواعيد التى نصت عليها المادة ٤٩ من القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ فان الثابت ان جهة الادارة التزمت بها حيث أنذرت صاحب المدرسة مرتين احداهما فى ١٩٥٨/١/٢١ والاخرى فى ١٩٥٨/٨/٢ ثم صدر قرار الغلق فى ١٩٥٩/١٠/١ وبذلك تكون الادارة قد راعت ميعاد التسعين يوما الاولى والتسعين يوما التالية • وبذلك يكون القرار المطعون فيه قد صدر سليما •

طعن فى الحكم أمام المحكمة الادارية العليا (٢) التى ذهبت الى ان المدارس الخاصة الموجودة وقت العمل بالقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ يجب أن تكون مستوفاة للشروط المنصوص عليها فى القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم المدارس الحرة وان المهلة المعطاة لهذه المدارس بموجب

---

(١) ق • د فى ١٩٦٣/١١/٢٦ ، ق ٨٩٥ ، س ١٣ •

(٢) ع فى ١٩٦٨/٥/١٨ ، ق ٢٩٤ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ١٢٤ ، ص ٩٢٤ •

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس المجلس وعضوية المستشارين عادل عزيز زخارى ومحمد طاهر عبد الحميد ومحمد صلاح الدين السعيد ومحمد بهجت عتيبه •

المـادة ٥٥ من القانون و ٩٠ من اللائحة التنفيذية للقانون تقررت لاستكمال الاحكام التى استحدثها القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ . ولما كانت سلامة المبنى وصلاحيته من الشروط التى نص القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ على وجوب توافرها فى المدارس الخاصة ، وقد افتقدت مدرسة الرشاد الاسلامية الاعدادية بقليوب هذه الشروط فلا يكون ثمة وجه للقول بأن القانون الاخير رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ يخولها استكمال شرط سلامة المبنى خلال ثلاث سنوات من تاريخ صدوره لان ذلك مقصور فحسب على الشروط التى استحدثها هذا القـانون .

واضافت المحكمة : ان الميعاد المنصوص عليه فى المـادة ٣٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ باخطار اصحاب المدارس المطلوب عرض أمرها على اللجنة بصورة من المخالفات قبـل انعقادها بأسبوع على الاقل لموافاة اللجنة بدفاعهم بشأن المخالفات كتابة قبل موعد الانعقاد بيومين على الاقل هو ميعاد تنظيمى لا يترتب على عدم مراعاته بطلان القـرار المذكور . ومتى كان ذلك وكان المدعى قد أخطر بميعاد الجلسة قبل انعقادها بثلاثة ايام لابداء دفاعه واصدرت اللجنة قرارها بعد الاطلاع على الاوراق التى حوت وجهات النظر المختلفة فى النزاع ، لذلك يكون الطعن فى القـرار على هذا الاساس غير قائم على سند من القانون .

٢ ـ الرقابة على سلطات الادارة على القائمين على أمـور المدارس الحـرة والخاصـة :

فى مجال الرقابة على مدى توافر الشروط التى يتطلبها القانون فيمن يتولى أمر المدارس الحرة أو الخاصة ، ذهب مجلس الدولة الى ما يلى :

ـ ضرورة توافر الجنسية المصرية فى صاحب المدرسة اذا كان شخصا طبيعيا وفى نائبه اذا كان شخصا اعتباريا :

يقتصر اشتراط الجنسية العربية فى صاحب المدرسة ـ طبقا للمـادة الرابعة من القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم المدارس الخاصة ـ على حالة الشخص الطبيعى التى واجهتها الفقرة الاولى من المـادة ٤ من القانون دون حالة الشخص الاعتبارى التى واجهتها الفقرة الثانية من تلك المـادة والذى يتعين ان يكـون لـه نائب مسـتوف للشروط التى حـددها القانون .

ومما يؤكد ذلك ان المـادة ٨ من اللائحة التنفيذية عندما تحدثت عن استكمال شرط الجنسية العربية فى صاحب المدرسة الخاصة أشارت فى ذلك الى الفقرة الاولى من المـادة الرابعة المذكورة دون فقرتها الثانية . ولم يكن

هناك محل لان تخص تلك الفقرة الاولى بالاشارة اذا كانت الجنسية العربية مشترطة فى صاحب المدرسة فى كلتا الفقرتين على السواء ، أى سواء كان صاحب المدرسة شخصا طبيعيا أم كان شخصا اعتباريا .

والمعنى المتقدم يتفق مع حكمة التشريع فى القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ . ذلك ان هذا القانون قد استهدف طبع التعليم الخاص بالطابع الوطنى من حيث أشخاص القائمين على التعليم سواء كانوا أصحاب مدارس أو نظارا أو مديرين ، ولم يكن القصد منه نزع ملكية المدارس الخاصة من أصحابها ، فهدفه اذن هو الحيلولة دون ان يكون لأى شخص طبيعى أجنبى أثر فى توجيه التعليم ، وهذا معقول ، لان الشخص الطبيعى هو الذى يمكن أن تكون له اتجاهات شخصية لا تتفق مع المصلحة الوطنية ، اما الشخص الاعتبارى فهو بحكم كونه هيئة معنوية ليس لها وجود طبيعى ولا يباشر نشاطه الا عن طريق شخص طبيعى ، ومن ثم لا يمكن أن يؤثر فى التعليم الخاص الا بواسطة نائبه ، لذلك كان منطقيا أن يكتفى المشرع باشتراط توافر الجنسية العربية التى نصت عليها الفقرة الاولى من المادة ٤ فى شخص ذلك النائب ، دون أن يشترط ذلك فى الشخص الاعتبارى المنصوص عليه فى الفقرة الثانية (١) .

- ضرورة تماثل المرتب الاصلى للمدرس بالمدرسة الخاصة ذات المصروفات مع المرتب الاصلى لنظيره بالمدارس الرسمية :

تعد علاقة مدرسى المدارس الخاصة ذات المصروفات بمدارسهم علاقة عقد عمل ، والاصل فى مجال التعاقد هو حرية المتعاقدين فى الاتفاق على شروط العقد ، ولكن المشرع قد يتدخل بالنسبة الى بعض العقود ذات الاهمية الخاصة ليضع قيودا على حرية المتعاقدين تحقيقا لمصلحة عامة ، ومن بين العقود التى تدخل الشارع فى تنظيمها عقد العمل بصفة عامة وعقد العمل فى المدارس الخاصة ذات المصروفات بصفة خاصة .

ولما كانت المدارس الخاصة هى الامتداد الطبيعى لمرفق التعليم الذى تقوم عليه الدولة فقد وضع الشارع القوانين المتعاقبة لتنظيم المدارس الخاصة بما يكفل أداء الرسالة التى تنهض بها على خير وجه ، ولاشك ان من بين

---

(١) فتوى اللجنة الثانية فى ١٩٦٢/٤/١٤ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، بند ٤٩ ، ص ١٠٠

مقومات المدرسة الخاصة المدرس ، ولذلك عنى الشارع بأن يكفل له نوعا من الاستقرار يستطيع معه القيام بواجبه فنص على وجوب أن تتضمن لائحة المدرسة الخاصة ذات المصروفات « نظام تعيين الموظفين والمؤهلات المطلوب توافرها فيهم والمرتبات التى يمنحونها عند التعيين والنظم المقررة للعلاوات التى تمنح لهم وترقياتهم واجازاتهم والمكافآت التى تمنح لهم عند ترك الخدمة » .

ولم يذهب الشارع الى حد الزام اصحاب المدارس الخاصة بمراعاة أن يكون النظام الذى يضعونه فى هذا الشأن مماثلا لما يجرى عليه العمل فى الحالات المماثلة بالمدارس الرسمية ، لانه رأى فى ذلك عبئا ماليا ثقيلا على اصحاب المدارس قد لا يستطيعون مواجهته ، فاكتفى بمجرد التوصية بالاستنارة عند وضع هذه النظم بما هو متبع فى مثل حالات هؤلاء الموظفين بالمدارس الرسمية ، ولكنه لم يشأ أن يترك الامر كله تنظمه مجرد توصية فنص على وجوب أن تكون ماهيات المدرسين بالمدارس الخاصة عند التعيين مماثلة لماهيات نظرائهم بالمدارس الرسمية باعتبار ان هذا هو الحد الادنى الذى يجب كفالته لهم .

وهذا النص - كما يبين مما تقدم - نص استثنائى يجب عدم التوسع فى تفسيره والتقيد فى هذا التفسير بعبارات النص ، وهى لم تقض بالمماثلة الا بالنسبة الى المرتبات ، لذا فانه يجب صرف هذه العبارات الى المرتبات الاصلية فقط ، دون ما يعتبر من ملحقات أو توابع هذه المرتبات ، كاعانة غلاء المعيشة أو الاعانة الاجتماعية (١) .

- عدم جواز توقيع جزاء التنزيل من الوظيفة على ناظر المدرسة متى كان صاحبها :

المستفاد من نصوص القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم المدارس الخاصة ولائحته التنفيذية ، ان المشرع لا يجيز لصاحب المدرسة الخاصة المجانية ان يكون موظفا بها ، ولكنه اجاز له ان يكون ناظرا لها بشروط خاصة ، فنصت المادة ٤٧ على انه « لا يجوز لصاحب المدرسة الخاصة المرخص لها فى اتباع نظام المجانية أن يكون موظفا بها ، غير انه يجوز له ان يكون ناظرا لها بشرط ان يكون مستوفيا للشروط اللازم توافرها

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ١٠٤٢ فى ١٩٦١/٦/١٩ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٤٣٥ ، ص ٧٤٨ .

فى الناظر وان تعتمد المنطقة تعيينه بها » • كما نصت المـادة ٤٨ على انه « لا يجوز لصاحب المدرسة المرخص لها فى اتباع نظام المجانية أن يتدخل فى الشئون التربوية والتعليمية بالمدرسة الا اذا كان متوليا نظارتها وفى حدود القواعد التى تضعها الوزارة فى هذا الشأن » • وقد أكدت كل ذلك المـادة ٤٩ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور الصادرة بالقـرار الوزارى رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٩ •

وعلى ضوء هذه النصوص يمكن تفسير نص المادة ٣٣ من القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ ، وما تضمنته من جزاءات ، وكيفية تطبيقها بالنسبة الى صاحب المدرسة عندما يكون ناظرا لها • فاذا كان المفهوم من « التنزيل من وظيفة النظارة » وهو الجزاء الوارد فى البند الرابع من المادة المذكورة ، هو التنزيل الى الوظيفة الادنى مرتبة من وظيفة النظارة أى الى وظيفـة التدريس ، أى تنزيل الناظر مدرسا الا انه لا يجوز تطبيق هذا الجزاء فى حق الناظر متى كان صاحبا للمدرسة ، لمـا يتضمنه التنزيل عندئذ من مخالفة لنصوص القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ ولائحته التنفيذية ، التى تمنع صاحب المدرسة من تولى أية وظيفة بها ماعدا النظارة ، وتمنعه بصفة عامة من التدخل فى الشئون التربوية والتعليمية والادارية بالمدرسة ، ما لم يعتمـد تعيينه ناظرا لها • فيقتصر تطبيق البند الرابع اذن على ناظر المدرسة عندما يكون شخصا مستقلا عن صاحبها ، أما اذا كان ناظر المدرسة هـو صاحبها فلا يطبق فى حقه البند الرابع من المـادة ٣٣ ، بل يطبق فى هذه الحـالة البند الخامس الخاص « بالحرمان المؤقت من الاشتغال بالنظارة لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات » وبذلك يرتفع الغموض حول تدرج الجزاءات الواردة فى المـادة ٣٣ (١) •

- الفصل بغير الطريق التأديبى يحول دون تملك مدرسة حرة أو العمـل ناظرا أو مديرا لها أو مدرسا بها :

يستوى الفصل بحكم تأديبى مع الفصل تطبيقا لاحكام المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ فى شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى ، لان كليهما طريق مشروع لابعاد الموظف غير الصالح من خدمة الحكومة للاسباب المنسوبة اليه ، ومن غير المجدى التمسك بحرفية القانون رقم ٣٨ لسـنة ١٩٤٨ فى شأن تنظيم المدارس الحرة المطبق وقت الفصل ، والذى تشترط

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ٤٧٢ فى ١٩٦١/٣/٢٢ ، مجمـوعة فتاوى لجـان وادارات الفتـوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بنـد ٣٦٧ ، ص ٦١٧ •

الفقرة الثالثة من المـادة الثالثة منه ، فيمن يدير مدرسة حرة أو يستخدم فيها للقيام بعمل ناظر او مدرس ، الا يكون قد حكم عليه تأديبيا بالفصل من الخدمة لأمور ماسة بالاخلاق أو الشرف أو الأمانة ، ذلك لانـه وقت صدور القانون المشار اليه فى سنة ١٩٤٨ لم يكن هناك وسيلة لفصل الموظف غير الصالح سوى الطريق التأديبى ، فاذا ما استحدث الشارع قواعد اخرى لابعاد مثل هذا الموظف غير الصالح ولنفس الاسباب التى يحاكم من اجلهـا ويفصل بسببها ، فانه يتعين بحكم المنطق واخذا بما رمى اليـه الشـارع مساواة القواعد الجديدة بالقواعد القديمة من حيث الاثار .

وبالاضافة الى ما تقدم فان القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم المدارس الحرة الناسخ لاحـكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ ، قـد اشترط فى المادتين الرابعة والسابعة منه ان يتوافر فى صاحب المدرسة الحرة وفيمن يديرها ناظرا كان أو مديرا أن يكون محمود السيرة حسن السمعة ، وهذا الشرط أصبح غير متوافر فى شأن الموظف المعروضة حالته ، اذ انه قد ورد بمذكرة لجنة التطهير انه فصـل لمـا ثبت لديها من وجود شوائب وشبهات قوية تمس كرامة الوظيفة والشرف وحسن السمعة علقت به ، الامر الذى ترتب عليه أن يصبح هذا الشرط غير متوافر فى شأنه (١) .

ـ صحة قرار تنحية ناظر المدرسة الحرة أو من يديرها منوط بصدوره من مختص وفقدان شرط السمعة الحسنة والسيرة الحميدة :

أصدرت وزارة التربية والتعليم قرارا بتنحية المدعى عن نظارة مدرسة الملائكة الابتدائية للبنين وحرمانه من ادارة جميع المدارس الحـرة تنفيذا لتوصية لجنة التطهير فى ١٩٥٣/١/٦ فطعن فى هذا القرار امـام محـكمة القضاء الادارى (٢) التى انتهت الى رفض طلب وقف التنفيذ ، استنادا الى ان هذا القرار صادر من سلطة مختصة ، مستندا الى وقائع محددة لها اصـل ثابت فى الاوراق . ولا يعيبه استناده الى توصية لجنة التطهير المشكلة بالوزارة للنظـر فى أمـر الموظفين واقتراح فصـلهم بغـير الطريق التأديبى تطبيقا لنصوص القانون رقم ١٨١ لسـنة ١٩٥١ مادامت التوصية المذكورة بتنحية المدعى عن وظائف التعليم قد استندت الى وقائع صحيحة تؤدى اليها .

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ١٦٣١ فى ١٩٥٦/٧/٣ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ٢١٣ ، ص ٣١٣ .

(٢) ق . د فى ١٩٥٧/١٠/٢٢ ، ق ٨٩١ ، س ١١ .

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور ، على اساس ان القرار صادر من غير مختص اذ انه من اختصاص مجلس التأديب وليس الوزارة ، كما ان القرار يجب أن يكون بسبب أمور ماسة بالاخلاق أو الشرف أو الامانة . وقد انتهت المحكمة الادارية العليا الى رفض طلب وقف التنفيذ (١) .

وبجلسة ١٩٦٠/١٢/٢٧ حكمت محكمة القضاء الادارى موضوعيا برفض الدعوى. غير ان المحكمة الادارية العليا رأت رأيا آخر(٢) . اذ ذهبت الى ان الطاعن يطعن فى قرارين أحدهما قرار حرمانه من ادارة مدرستين حرتين بمصاريف والثانى قرار تنحيته عن نظارة مدرسة الملائكة الحرة المجانية . وانتهت الى ان اختصاص لجنة شئون التعليم الحر بالتنحية عن النظارة مقصور على المدارس الحرة المجانية دون المدارس التى تتقاضى مصروفات . وبالتالى فان قرار تنحية اللجنة لصاحب مدرسة الملائكة الابتدائية يكون من ناحيــة الاختصاص سليما . أما تنحية المدعى من ادارة المدارس الحــرة بمصاريف من قبل مدير التربية والتعليم فهو صادر من غير مختص ، لان المختص بذلك أساسا هو مجلس التأديب .

وتعرضت المحكمة الى شرط السمعة الحسنة فى المدعى وقالت : ان تحقيقات النيابة الادارية أسفرت عن عدم قيام بعض التهم الخطيرة المنسوبة الى المدعى على أساس سليم ، كما انه ليس فيما اسفرت عنه الاتهامات الاخرى ما يمكن أن يستخلص منه استخلاصا سائغا ان المدعى فاقد لشرط السمعة الحسنة والسيرة الحميدة . وانتهت المحكمة الى الغاء الحكم المطعون فيه والغاء القرارين المطعون فيهما .

ثانيا ـ الرقابة على مــدى وفاء الادارة بالتزاماتها قبــل المدارس الحــرة والخاصــة :

تتمثل التزامات الادارة قبل المدارس الحرة أساسا فى الاعانة التى تمنحها الى هذه المدارس لمعاونتها على النهوض بمستوى التعليم فيها ، عن طريق استخدام الاساتذة الذين تتوافر فيهم الشروط الفنية والخلقية التى يتطلبها القانون ، والقيام بالاصلاحات اللازمة للمدارس .

وقد مارس مجلس الدولة رقابة على القرارات الصادرة من الادارة فى صدد منح أو منع الاعانة ، وذلك على التفصيل التالى :

---

(١) ع فى ١٩٥٨/٤/٥ ، ق ٣٠ ، س ٤ ، مجموعة السنة ٣ ، بند ١١٦ ، ص ١٠٧٦ .

(٢) ع فى ١٩٦٦/١١/١٢ ، ق ٨٨٦ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ١٠ ، ص ٨٧ .

- المحافظ هو المختص بادخال المدارس الجديدة فى نطاق الاعانة والبت فى شكاوى أصحاب المدارس :

بعد الاخذ بنظام الادارة المحلية وتطبيقه فى الجمهورية العربية المتحدة ، أصبحت المجالس المحلية هى الجهة المختصة بشئون التعليم ، كل فى دائرة اختصاصها ، طبقا للقواعد وفى الحدود التى رسمها قانون نظام الادارة المحلية ولائحته التنفيذية ، ومن بين هذه القواعد ما نصت عليه صراحة المادة ٣٨ من اللائحة التنفيذية من ان الترخيص فى انشاء المدارس الخاصة وتحديد مستوياتها ومنحها الاعانة المستحقة يكون من اختصاص هذه المجالس ، ومن ثم فان الاجراءات المنصوص عليها فى المادة ٥٣ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم المدارس الخاصة بالجمهورية العربية المتحدة ، والتى هى أصلا من اختصاص المناطق التعليمية ، لم يطرأ عليها أى تغيير بعد العمل بقانون نظام الادارة المحلية ، اذ ان هذه الاجراءات كانت تتم بطريقة لامركزية تتفق واحكام نظام الادارة المحلية . أما اختصاص وكيل الوزارة فيما يتعلق بالموافقة على ادخال المدارس الجديدة فى نطاق الاعانة ، وبالبت فى شكاوى أصحاب المدارس من التقييم ، فقد انتقل الى المحافظ المختص لكونه بحكم وظيفته يعتبر ممثل السلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه . وبهذه المثابة يتولى الاشراف على جميع فروع الوزارات بدائرة المحافظة ، ومن ثم فانه يتولى الاشراف على المنطقة التعليمية فى دائرة اختصاصه . وتبعا لذلك يكون هو المختص بالموافقة على ادخال المدارس الجديدة فى نطاق الاعانة ، وبالبت فى الشكاوى التى تقدم من أصحاب المدارس ، باعتبار ان هذا الاختصاص مرتبط ارتباطا وثيقا بما تقوم به المناطق التعليمية من اجراءات فى هذا الشأن ، ونتيجة لازمة لهذا الارتباط ، وباعتبار ان المحافظ هو الرئيس المحلى لموظفى منطقة التربية والتعليم فى المحافظة (١) .

- الاعانة التى تعطى للمدارس الحرة منحة مقيدة وليست حقا :

تقول محكمة القضاء الادارى :

يبين من نصوص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ الخاص بتنظيم المدارس الحرة والقرارات الوزارية المنفذة لاحكامه ، ان العلاقة بين أصحاب هذه المدارس والوزارة علاقة تنظيمية وليست تعاقدية ، وان الاعانة ليست حقا مكتسبا ، لا سبيل للوزارة فى تعديلها وانما هى منحة تعطيها للمدارس

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٣٤١ فى ١٩٦٦/٣/٢٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٠ ، بند ٧٢ ، ص ١٩٧ .

اعانة لها فى سبيل السير بمرفق التعليم ، وهى تقدرها وتحددها حسبما يتطلبه صالح العمل ، وحسبما تسمح به موارد الدولة المالية وميزانية وزارة التربية والتعليم ، ولها أن تعدل فيها كلما رأت موجبا لذلك ، وكلما اقتضى ذلك الصالح العام بسلطتها التقديرية المطلقة ، مادام قرارها قد خلا من اساءة استعمال السلطة ومادامت تستهدف تحقيق مصلحة عامة ٠

وما كان للوزارة أن تجعل عقود الايجار المحررة بين اصحاب المدارس وملاك مبانيها أساسا لتقدير اعانة الايجار ، اذ ان فى ذلك مجالا للتلاعب واهدارا لاموال الدولة وابتزازا لها بغير حق ، لاحتمال تحرير عقود صورية تزيد عن الايجار المناسب لمكان المدرسة ، مما يضر بصالح الخزانة ويتنافى مع واجب المحافظة على أموال الدولة (١) ٠

كما تقول فى حكم آخر :

ليست الاعانة منحة مطلقة تتصرف الوزارة فى منحها أو منعها حسب ارادتها المطلقة دون قيد أو شرط ، كما انها ليست حقا للمدرسة لا سبيل الى منعها عنها مادامت تقوم بتطبيق نظام المجانية مهما خالفت تعليمات الوزارة أو امتنعت عن تنفيذها ، بل هى منحة مقيدة يحق للمدرسة اقتضاءها مادامت تطبق نظام المجانية ومادامت تنفذ تعليمات الوزارة وارشاداتها تنفيذا دقيقا لا مخالفة فيه أو التواء ، فاذا لم تطبق المدرسة نظام المجانية أو خالفت تعليمات الوزارة وارشاداتها ولم تطبقها ، ووجدت الوزارة نفسها عاجزة عن تنفيذ تعليماتها وارشاداتها ، وعجزت عن ادارة مرفق التعليم فيها ، كان من حقها — بل من واجبها — ان تمنع الاعانة عن المدرسة ، وهى وشأنها فى العودة الى نظام المصاريف اذا ارادت ٠ فاذا كان الثابت من الاطلاع على الاوراق ان المدعى اعتدى بالضرب والسب على ثلاث ناظرات متعاقبات كانت الوزارة قد انتدبتهن لادارة المدرسة ، ومنعهن من مباشرة وظيفتهن ، ووجدت الوزارة نفسها عاجزة عن السير بالمدرسة حسبما تتطلبه وتقتضيه التعليمات ، وان المدعى أصبح معوقا للوزارة فى ادارة مرفق التعليم بالمدرسة ، كان من حقها — بل من واجبها — أن تمنع الاعانة عن المدرسة ، والقول بغير ذلك ينتهى الى ان تترك المدرسة للمدعى يديرها

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٨/١١/٢٥ ، ق ٨٨٥٢ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ١٤٠ ، ص ١٤٩ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى ٠

بنفسه ـ وهو غير أهل لذلك ـ أو بواسطة ناظرة يختارها حسب أهوائه وأغراضه دون اشراف من الوزارة على تعيينها فى الوقت الذى يتقاضى من الوزارة اعانة سنوية ، وهو ما لا يقول أو يسلم به أحد ، اذ من شأنه أن يشيع الفوضى بالمدارس الحرة ، ويغل يد الوزارة عن السير بمرفق التعليم فيها كما يجب أن يكون (١) ٠

ـ للوزارة الحق فى خفض والغاء الاعانات السابق تقديرها فى ضوء امكانياتها المادية :

تقضى المادة ١٦ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ بشأن المدارس الحرة ، والذى كان ساريا عند صدور القرار المطعون فيه ، بأنه يجوز لوزارة المعارف العمومية أن تمنح المدارس الحرة اعانات مالية طبقا للوائح التى تضعها ٠ كما تنص المادة ١٤ من قرار وزير المعارف رقم ٩٨٧٣ الصادر فى ٦ من يناير سنة ١٩٥١ على أن منح أية اعانة من الاعانات الواردة بهذا القرار فى سنة ما لا يستوجب منحها فى السنة التالية ، وللوزارة أن تقرر الغاء أو تخفيض أية اعانة سبق تقديرها ٠

وحاصل هذه النصوص أن الوزارة تترخص فى تقدير اعانات للمدارس الحرة ، وأنها تراعى فى ذلك امكانياتها المالية على ضوء المبالغ المخصصة فى الميزانية لهذا الغرض مع مراعاة حالة كل مدرسة ، فلها أن تخفض أو تلغى من الاعانات السابق تقديرها لفصل من الفصول فى السنوات السابقة ، ولها بمقتضى هذه النصوص من باب أولى ألا تقرر اعانات للفصول التى لم يسبق اعانتها من قبل اذا ما طلب صاحب مدرسة حرة اعتماد اعانات لانشائها (٢) ٠

غير أنه اذا كانت الوزارة غير ملزمة باعانة المدارس الخاصة الا بالشروط المبينة فى القانون وفى نطاق سلطتها التقديرية فى تحديد مقدار هذه

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٧/٦/٢٥ ، ق ١٧٦٧ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٦٣ ، ص ٥٩٣ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين على زغلول وأحمد عبد الجواد شحاته ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٩/١٢/٨ ، ق ٢٨٥ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٨٧ ، ص ١٥٣ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته ٠

الاعانة تبعا لحالة المدارس المذكورة ،فإنها يجب أن تستند فى تقديرها الىأسباب قوية . فاذا كانت الوزارة قد قبلت مدرسة المدعى منذ البداية فى التفتيش والاعانة باعتبار انها مدرسة مجانية معانة - ولم تبين سببا لحرمانه كلية من الاعانة عن سنة ١٩٥١/٥٠ ، ولا من حرمانه من اعانة التعويض والايجار عن سنة ١٩٥٢/٥١ الدراسية ، مع ان الثابت من كتاب المراقب العام لمنطقة القناة التعليمية الى مدير عام التعليم الحر المؤرخ ٢٩ من ابريل سنة ١٩٥١ انه اتضح من المعاينة بمعرفة اللجنة التى عاينت المدرسة انها صالحة وتؤدى رسالتها على الوجه الاكمل ولا تمانع المنطقة من اعانتها فى الدرجة الثالثة ، فان الوزارة اذ حرمته من هذه الاعانة عن هاتين السنتين تكون قد خالفت القانون وأساءت استعمال سلطتها . لانه لا يجوز ان يضار المدعى ببطء الادارات المختصة فى القيام بالمعاينة والبحث فى حالة المدرسة ، لان استحقاق الاعانة منوط بقبول الوزارة للمدرسة فى نظام الاعانة وقبول المدعى لنظام المجانية (١) .

- مناط استحقاق الاعانة صلاحية المدرسة لاداء رسالتها :

من المقرر سواء طبقا للقرار الوزارى رقم ٧٩٨٩ المنفذ لاحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ بشأن تنظيم المدارس الحرة أو للقرار الوزارى رقم ٥١٢ بتاريخ ١٩٥٦/٥/١٤ بتنفيذ أحكام القانون رقم ٥٨٣ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم المدارس الحرة ان القاعدة هى ان الاعانة لا تكون مستحقة الاداء كلها أو بعضها الا بعد تحقق المنطقة من قيام صاحب المدرسة بتنفيذ ما وجه اليه من تعليمات واشتراطات وأداء ما عليه من التزامات .

ولما كان مناط استحقاق المدارس الحرة للاعانات المقررة مشروطا بصلاحيتها لأداء رسالتها باستيفائها لكافة الشروط المقررة ، فمن ثم يكون تقصيرها فى استيفاء تلك الاشتراطات مانعا من استحقاقها للاعانة ، وعليه فانه اذا ما قررت المنطقة وقف صرف الاعانة لها حتى تستوفى الاشتراطات المطلوبة ، وعجزت عن استيفائها فى المدة المحددة ، وترتب على ذلك غلق المدرسة ، فان المدرسة لا تستحق الاعانة المشار اليها من تاريخ ايقافها (٢) .

---

(١) ق . د فى ١٩٥٩/١٢/٨ ، ق ١٢٧٠٧ لسنة ٨ ق و ق ٢٦٨٠ لسنة ٩ ق ، المجموعة ، السنة ١٤ ، بند ٨٦ ، ص ١٥٢ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته .

(٢) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ١٥٩٦ فى ١٩٥٧/٧/٢٥ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٨٥ ، ص ٤٥٧ .

- حق الوزارة فى توجيه الاعانة للوفاء بالتزامات المدارس :

يبين من الاطلاع على القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٤٨ بشأن تنظيم المدارس الحرة أن المـادة ٢٦ منه تنص على جواز صرف اعانات لتلك المدارس طبقا للوائح التى تصدرها الوزارة فى هذا الشأن ، كما انه بالاطلاع على البند الثالث عشر من القرار الوزارى رقم ٩٨٧٣ الصادر فى ١٩٥١/١/٦ ، نجد انه قد خول للوزارة الحق فى توجيه كل الاعانة أو بعضها للوفاء بما على المدرسة من التزامات لاربابها مباشرة • ويبين من ذلك ان الاعانة فى الأصل منحة من الوزارة وليست حقا لصاحب المدرسة ، وانها تقررها وتوزعها طبقا لمـا تتطلبه المصلحة العامة وما يقتضيه انتظام سير التعليم فى تلك المدارس الحرة ، كما ان لها الحق فى توجيه تلك الاعانة كلها أو بعضها للوفاء بما على المدارس من التزامات ، وأن تقوم بصرفها لاصحاب هـذه الحقـوق مباشرة ، وذلك حتى تضمن صرفها فى الاوجه التى منحت من أجلها ، وحتى يسير هذا المرفق الهام للدولة وللشعب سيرا سليما مؤديا نتائجه المرجوه ، وتلافيا لمـا يتعرض له هذا المرفق من ارتباك واضطراب نتيجة عدم الوفاء بهذه الالتزامات •

ومادام الامر كذلك ، فان من حق الوزارة وقـد تبين لها ان بعض المدارس الحرة تصرف مرتبات ضئيلة لخدمها وبغير انتظام ، وان بعضها **يمنع تلك المرتبات عنهم فى خلال العطلة الصيفية ، ان تحدد ذلك الاجـر** بثلاثة جنيهات كحـد أدنى ، وان تصرفه اليهـم مباشرة خصما من الاعانة المقررة للمدارس ، **ولن يضار المدعى وزملاؤه من أصحاب المدارس الحرة** من هذا القرار - الذى استهدفت الوزارة من اصداره الصالح العام وضمان القيام بنظافة المدارس حفظـا لصـحة الطلبة وأرواحهم التى من واجبهـا المحافظة عليها - لانهم ملزمون أصلا بدفعها ، فهى لم تنقص من الاعانة شيئا ، بل كل ما فعلته هو قيامها بوفاء أحد الالتزامات المقررة على اصحاب المـدارس لهؤلاء الخـدم مبـاشرة خصـما مـن تلك الاعانات • وذلك بالتطبيق لنص البند الثالث عشر من القرار الوزارى رقم ٩٨٧٣ الصادر فى ١٩٥١/١/٦ ، والذى يخولها ذلك • ولا يغير من هذا النظر ما يقول به المدعى من ان فى ذلك اخلالا بالعلاقة التعاقدية القائمة بينه وبين الوزارة فى هذا الشأن ، لانه فضلا عن ان العلاقة القائمة بين الوزارة واصحاب المدارس الحرة بخصوص الاعانة ليست علاقة تعاقدية بل هى علاقة لائحية تنظيمية من حقها ان تغير فيها وتعدلها حسبما يقتضيه الصالح العـام وما يتطلبـه ضمان سير التعليم فى تلك المدارس ، مادامت قراراتها قد خلت من سـوء استعمال السلطة ومادامت تهدف من اصدارها تحقيق المصلحة العـامة ، فانه بفرض اعتبارها علاقة تعاقدية - وحقيقة الحال على خلاف ذلك - فان

الوزارة لم تخل بقرارها المطعون فيه بهذا الالتزام ولم تنقضه ، اذ انها لم تقطع الاعانة ، بل كل ما فعلته هو انها نظمت صرفها بما يتفق مع الصالح العــام وبما يضمن القيام بنظافة المدارس على الوجه الاكمل • ومما لا جدال فيه ان النظافة فيها أمر تستلزمه المحافظة على الصحة العامة للطلبة ، ومن حق الوزارة بل من واجبها أن تحافظ عليها وان تعمل على رفع مستواها • كما انه لا محل للبحث فيما أثاره المدعى من حقه فى القيام باستعمال الالات الكهربائية بدلا من الخدم مادام انه لم يقم بذلك فعلا ، وعلى ذلك يكون القرار المطعون فيه قد صدر فى حــدود السلطة المخــولة للوزارة ومستهدفا الصالح العام ولا تعسف فيه أو انحراف مما يجعله بمنأى من أى طعن (١) •

ـ عدم التزام الوزارة بدفع كامل ايجار مبانى المدارس الحرة :

لم يتضمن قرار وزير المعارف العمومية الصادر فى مارس سنة ١٩٥٠ بتطبيق نظام مجانية التعليم على جميع المدارس الحرة قاعدة مؤداها الزام الوزارة بدفع ايجار مبانى المدارس الحرة التى دخلت نظام المجانية كاملا ، ذلك لان القرار اقتصر على تقرير نظام المجانية ولم يضع قاعدة تقضى بدفع ايجار المبانى التى تشغلها المدارس الحرة كاملا • أما عبارة « تقوم الوزارة بدفع كامل مرتبات المدرسين حسب قواعد الانصاف وأجور المبانى ••• » فقد وردت فى سياق حل وقتى لامكان تطبيق نظام المجانية فى خلال العام الدراسى ولا علاقة لها بأى قرار تنظيمى أو مساس بالقواعد التى يجــرى عليها العمل فى تقدير الاعانات التى تمنح للمدارس الحرة • ومما يقطــع الشك فى هذا جميعه ان القرار المعمول به فى تقدير الاعانة هو القرار رقم ٩٨٧٣ فى ١٩٥١/١/٦ وهو صادر بعد قرار تقرير نظام المجانية فى مارس سنة ١٩٥٠ الذى يستند عليه المدعى فى دعواه • فاذا كان الثابت من الاوراق ان مدرسة المدعى تحصل على الاعانة المقررة وفقا للدرجة المقدرة لها وهى الدرجة الثالثة ووفقا لعدد حجراتها ، وكل ذلك طبقا للقوانين واللوائح ،

---

(١) ق • د • فى ١٩٥٧/١١/٢٧ ، ق ١٤٣٢ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٩ ، ص ٦٢ •

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى • وانظر كذلك :

فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ١٥٩٦ فى ١٩٥٧/٧/٢٥ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٨٥ ، ص ٤٥٧ •

فان طلب المدعى الزام الوزارة بدفع ايجار المبانى التى تشغلها مدرسته يكون على غير اساس ويتعين رفضه (١) ٠

ـ امكانية المطالبة بالاعانة طالمـا لم يسقط الحق فيها بمضى المدة :

يندرج حـق المدرسة الخاصة فى الاعانات التى تمنحها اياها الوزارة ضمن الحقوق المترتبة فى المجال الادارى ، لانه يستحق طبقا لقواعد وقوانين تدخل فى صلب القانون الادارى وأخصها قوانين تنظيم المدارس الخاصة ، كما ان المدينة بهذه الحقوق جهة ادارية هى وزارة التربية والتعليم ـ وبذلك فان مواعيد تقادم الحق فى هذه الاعانات تنقطع بمجرد المطالبة الادارية ، ولا يشترط لانقطاعها اتخاذ الاجراءات المقررة لقطع التقادم بالنسبة الى الحقوق المترتبة داخل نطاق المجال المدنى الخاص ، ذلك انه من المقرر فى قواعد القانون الادارى ان التقادم فى هذا المجال الادارى ينقطع بمجـرد المطالبة بالحق اداريا ٠

كما انه لا يجوز القول بأن هناك قرارا صدر بالموافقة على عدم صرف اعانة ايجار لهذه المدرسة وان هذا القرار تحصـن بمضى سـتين يوما على صدوره ، لانه فضلا عن ان المدرسة نازعت فى صحة هذا القرار وكانت الادارة بسبيل بحثه بحثا جديا لمدة طويلة انتهى الى التسليم بأحقية المدرسة فى اعانة الايجار ، الا انه من المؤكد ان الامر هنا يتعلق بتسوية لحقوق تستمدها المدارس الخاصة من حكم القانون ذاته بحيث اذا استوفت المدرسة الشروط التى وضعها القانون واللوائح المنفذة له لا يكون لجهة الادارة سلطة تقدير فى منح الاعانة أو منعها ٠ وبذلك نكون بصدد تسوية يمتد الحق فى المنازعة فيها طالمـا بقى ذات الحق المطالب به قائما ولم يسقط بمضى المدة وهو ما رأينا انتفاءه فى هذه الحالة ٠ ولسنا بصدد قرار ادارى يتعين الطعن فيه فى المواعيد المقررة فى قوانين مجلس الدولة المتعاقبة (٢) ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٦/١٢/٢٥ ، ق ١٠٨٣ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بنـد ٧٥ ، ص ١١٠ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته ٠

(٢) فتوى اللجنة الثانية ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، فتوى رقم ٢١٨٠ فى ١٩٦١/١٢/٩ ، بند ٤٤ ، ص ٦٢ ٠

المبحث الثالث

حـرية تكوين الجمعيات

تتمثل حريات التجمع ـ كما بينا فى الجزء الاول من هذا الكتاب(١) ـ فى حرية الاجتماع وحرية التظاهر من جهه ، وحرية تكوين الجمعيات من جهة أخرى .

أما حرية الاجتماع وحرية التظاهر فلم نعثر على حكم واحد يعالجهما فى الفترة التى يتناولها هذا الجزء من الكتاب . لذا فان هذا المبحث سوف يقتصر على الكلام عن حرية تكوين الجمعيات .

وقد تعرضنا فى الجـزء الاول من هـذا الكتاب لتعريف حرية تكوين الجمعيات واهميتها والقيود الواردة عليها والتنظيم المدنى لها ، وحـق المصريين فى تكوينها ، ووجوب تسجيلها ، واحكام حلهـا (٢) . وسـوف نستكمل فى هذا الجزء من الكتاب موقف مجلس الدولة من تكوين الجمعيات فى الفترة التى يعالجها .

وقد نص دستور ١٩٥٦ فى المـادة ٤٧ على ان « للمصريين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين فى القانون » .

كما تعرض مجلس الدولة المصرى لهذه الحرية على التفصيل التالى :

شرط السماح بتكوين الجمعيات :

تسرى أحـكام قانون الجمعيات رقم ٦٦ لسـنة ١٩٥١ على الجمعيات التى تسعى الى تحقيق أغراض اجتماعية أو دينية أو علمية أو ادبية ، على حين ان نقابة دور السينما التى يمثلها المدعيان انما تهدف الى رعاية مصالح خاصة لاصحاب دور السينما ، اذ ان أعضاءها انما قصـدوا من تكوينها تحقيق مصالحهم الذاتية ، ومن ثم تكون جهة الادارة على حق اذ رفضت التصريح لنقابة دور السينما بمزاولة نشاطها فى نطاق قانون الجمعيات رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١ (٣) .

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٢٥ .

(٢) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٤٧ وما بعدها .

(٣) ق . د فى ١٩٥٦/١٢/١٨ ، ق ٦٥٩٨ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بنـد ٦٢ ، ص ٩٤ .

حق أعضـاء النقابات المهنية والعمالية فى تكوين جمعيات لا بصفتهم مهنيين أو عمالا :

ذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى الى السماح لأعضاء النقابات المهنية أو العمالية بتكوين جمعيات لممارسة نشاط تقوم به تلك النقابات أو المنظمات مادامت هذه الجمعيات تجمع أعضاءها لا بصفتهم مهنيين أو عمالا وانما بناء على صفة أخرى كالانتساب الى اقليم معين أو لتحقيق غرض ذى صفة دينية أو علمية أو اجتماعية للأعضاء أو لغيرهم . فتقول الجمعية (١) : تنص المـادة ١٣ من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ على انه : « لا يجوز لأعضاء النقابات المهنية أو المنظمات النقابية العمالية ولا لمن لهم الحق فى عضويتها انشاء جمعية أو رابطة لممارسة نشاط تختص أو تقوم به تلك النقابات أو المنظمات » . وتنص المـادة ١/٧ من قانون الاصدار على ان : « تؤول أموال الجمعيات والروابط العمالية التى تعتبر منحلة بالتطبيق لحكم المادة ١٣ من القانون المرافق الى المنظمات النقابية العمالية التى تحل محلها أو التى ترعى مصالح اعضـاء الجمعيات والروابط المنحلة .. » .

ونظرا الى ان الروابط الاجتماعية الفرض فيهـا انها جمعيات وان أطلق عليها لفظ رابطة أو لفظ آخر ، والفرض أيضا فى هذه الجمعيات انها مكونة من أشخاص - كلهم أو بعضهم - منضم أو لهم الحق فى الانضمام الى نقابات مهنية أو منظمات نقابية عمالية ، ولكنهم اعضـاء فى تلك الروابط لا بصفتهم عمالا وانما بناء على صفة أخرى مثل الانتساب الى اقليم معين كرابطة أبناء محافظة معينة او مركز معين أو بلدة معينة ، أو بناء على رغبة مشتركة فى أداء خدمة انسانية لهـم ولغيرهم ، كرابطـة متطـوعى الاسعاف أو رابطة أصحاب محلات كى الملابس وتنظيفها وعمال هذه المحلات ، أو بناء على هدف مشترك هو السعى الى تحقيق غرض من أغراض البر او الرعاية الاجتماعية أو غرض ذى صفة دينية أو علمية أو فنية للاعضاء أو لغيرهم . والواقع ان المشرع لم يهدف الى التضييق على تكوين الجمعيات أو الحد منها ، وانما قصد المشرع تدعيم النقابات المهنية والمنظمات النقابية العمالية حتى يتركز اهتمام أعضائها بها بعدم اشتراكهم فى جمعيات تمارس نشـاطا تختص به تلك النقابات او هـذه المنظمات . وقد افصحت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ عن حكمة هذا الحكم بأن للنشـاط

---

(١) فتـوى الجمعية العمومية رقم ١٠٧٥ فى ١٩٦٤/١٢/٦ ، مجمـوعة السـنة ١٩ ، بنـد ٣٦ ، ص ١٣٦ .

النقابى ميدانه الخاص وقوانينه المستقلة . وعلى هـدى الحكمة المذكورة يمكن القـول بأن المشرع لم يستهدف منـع الافـراد المنضمين الى النقابات والمنظمات المذكورة أو من لهم الحق فى عضويتها ، من تكوين جمعيات لممارسة نشاط تختص أو تقوم به هذه النقابات والمنظمات ، مادام ان هؤلاء الافراد قد كونوا هذه الجمعيات أو انضموا اليها لا بمقتضى الصـفة التى تجمعهم فى منظمة نقابية ، وانما بناء على صفة أخرى كالانتساب الى اقليم معين أو الاشتراك فى دافع انسانى معين على النحو السابق بيانه .

ومتى كان ذلك فان المـادة ١٣ لا تسرى فى مثل هذه الحالات ومن ثم لا يسرى حكم المـادة ٧ . واذا كانت الجهة الادارية قد بدأت فى اجراءات تصفية مثل هذه الروابط والتحفظ على اموالها ، فانه يتعين الغـاء هـذه الاجراءات .

حق أعضـاء النقابات العمالية فى تكوين جمعيات لا تمـارس نشـاط نقاباتهـم :

ذهبت الجمعية العمومية (١) الى ان جمعيات الادخار والاعانات وان كانت مشهرة طبقـا لقانون الجمعيات حتى تكتسب الشخصية الاعتبارية شأنها شأن أية جمعية أخرى ، الا انها تخضع فى الوقت نفسه للقانون رقم ١٥٦ لسـنة ١٩٥٠ الخاص بالاشراف والرقابة على هيئات التأمين وتكوين الاموال ، ومن بين أحكامه التسجيل فى مصلحة التأمين بوزارة الاقتصاد . وأغراض هذه الجمعيات تتحصل عادة فى صرف مكافآت للاعضـاء بشروط معينـة ، ومنحهم اعانات مالية أثنـاء المرض والاجازات المرضـية واعانة عائلات من يتوفون وهم فى الخدمة ، واقراض الاعضاء بالشروط المقررة فى نظام الصندوق ، ومثل هذه الجمعيات تعتبر أموالها أموال صندوق اعانات ومدخرات للاعضاء ، وهى هيئات تأمينية ادخارية وليس لها أى غرض أو نشاط عمالى — ومن ثم فان أعضاءها يكون لهم الحـق فى الاستمرار فى عضويتها ولو كان لهم حق انشاء نقابات عمالية ، وذلك لان الحظر الوارد فى المـادة ١٣ من قانون الجمعيات لا يسرى فى هذه الحالة ، لان مناطه ان تمارس الجمعية نشاطا تختص أو تقوم به النقابة العمالية ، والحال هنا ان نشاط صناديق الادخار والاعانات بعيد الى حد كبير عن نشـاط وأغراض النقابات العمالية . يضاف الى ذلك ان الذى يحكم هذه الصناديق أساسـا ليس هـو قانون الجمعيات الوارد به الحظر المذكور وانما يحكمها قانون خاص هو القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٠ المشار اليه .

---

(١) فتـوى الجمعية العمومية رقم ١٠٧٥ فى ١٩٦٤/١٢/٦ ، مجمـوعة السـنة ١٩ ، بنـد ٣٦ ، ص ١٣٦ .

ومتى كان ذلك فان المـــادة ١٣ من قـانون الجمعيـــات والمؤسسات الخاصة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ لا يسرى حكمها على صناديق الادخار والاعانات أيا كانت تسميتها (جمعية أو رابطة) وأيا كانت صفة أعضائها ، ومن هذا القبيل جمعية الادخار بوزارة الصحة العمومية المسجلة بسـجل صناديق الاعانات تحت رقم ١٦٠ وبالتطبيق لاحكام القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٠ وتكون الاجراءات التى اتخذتها جهـة الادارة المختصة بتصفيتها اجراءات باطلة لمخالفتها للقانون ٠

شهر الجمعيات فى ظل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ وميعاده :

نص القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ فى المـادة الثانية من قانون اصداره على ان تسرى أحكامه على الجمعيات والمؤسسات الخاصة القائمـة وقت العمل به ويجب عليها تعديل نظمها وطلب شهرها بالتطبيق لاحكامه خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به والا اعتبرت منحلة بحكم القانون ٠ كما نص فى المـادة المذكورة على انه اذا رفضت الجهة الادارية اعادة شهر نظـام الجمعية أو المؤسسة اعتبرت منحلة بحكم القانون ٠ كما نص فى ذات المادة على أن لا تحصل رسوم على الشهر بالنسبة للجمعيات والمؤسسات الخاصة القائمة وقت العمل بهذا القانون ٠ ونص فى المادة ٩ من قانون الاصدار على العمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية وقد نشر فى العدد ٢٧ من الجريدة الرسمية الصادرة فى ١٩٦٤/٢/١٢ ٠ ونص فى المـادة العاشرة فى الباب الاول من القانون على أن يكون شهر نظام الجمعية بمجرد قيده فى السجل الخاص المعد لذلك وتبين اللائحة التنفيذية الشروط والاوضاع الخاصة بهذا السجل واجراءات القيد فيه وشروطه ٠

وقد صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون والتى أشارت اليها المادة العاشرة منه بالقرار الجمهورى رقم ٩٣٢ لسنة ١٩٦٦ وعمل بها من تاريخ نشر هذا القرار الجمهورى فى الجريدة الرسمية الصادرة فى ١٩٦٦/٣/١٠ ٠

ومؤدى ما تقدم ان اجراءات الشـهر التى تنظم أحكامها اللائحـة التنفيذية متوقفة على صدور هـذه اللائحة ونفاذها مما يستوجب بحـكم اللزوم مد الميعاد المنصوص عليه فى المـادة الثانية من قانون الاصدار الى ما بعد العمل بهذه اللائحة فلا يبدأ سريان هذا الميعاد الا من تاريخ نفاذ اللائحـة فى ١٩٦٦/٣/١٠ ، ولا يمكن اعتبار الجمعية السابقة على هـذا القانون منحلة بحكم القانون الا بعد انقضاء ستة شهور من تاريخ العمـل باللائحة المذكورة دون أن يطلب اعادة شهرها خلاله ٠

وعلى ذلك فان الجمعيات القائمة وقت العمل بهذا القانون والتى كانت مشهرة وفقا لاحكام القانون السابق رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ تظل قائمة وتعتبر مشهرة حتى ينقضى الميعاد المنصوص عليه فى القانون لاعتبارها منحلة بحكم القانون أى بمضى ستة شهور من ١٠ مارس سنة ١٩٦٦ دون أن يتم شهرها او رفض الجهة الادارية هذا الشهر (١) .

التظلم من قرار رفض الشهر :

يبين من استعراض نصوص القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ولائحته التنفيذية انه فيما يتعلق بالتظلم من القرارات الصادرة برفض شهر الجمعيات والمؤسسات ، فان القانون استوجب أن يبت فى هذا التظلم فى خلال ستين يوما من تقديمه للجهة المختصة . وقد حددت المادة التاسعة من اللائحة التنفيذية الجهة المختصة بتلقى التظلمات بالجهة المشار اليها فى المادة الرابعة من اللائحة المذكورة وهى الجهة الادارية التى يقدم لها طلب الجمعية والتى تحدد بقرار وزارى مستقل . فاذا كان القرار الوزارى رقم ١٠٤ لسنة ١٩٥٧ المشار اليه قد حدد الجهة الادارية التى يقدم لها طلب شهر الجمعيات ذات النشاط المحدود بأنها المراقبة الاقليمية التى يدخل نشاط الجمعية فى اختصاصها فانه يترتب على ذلك ان الجهة التى يبدأ سريان المواعيد بمجرد تقديم التظلم اليها هى المراقبة الاقليمية . وتأسيسا على ذلك فانه اذا ثبت أن نادى الهلال الرياضى بالاسكندرية يقتصر نشاطه على مدينة الاسكندرية وحدها وانه تقدم بتظلمه من قرار رفض شهره الى مراقبة الشئون الاجتماعية بالاسكندرية وقيد بدفاترها بتاريخ ٨ من ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، فانه كان يتعين أن يصدر القرار برفض التظلم ويصل الى مقر النادى فى خلال ستين يوما من وصوله الى المراقبة المذكورة ، فاذا كان هذا القرار لم يصدر ولم يخطر به النادى الا بعد الميعاد يكون قد حق عليه الحكم الذى فرضه القانون وهو بطلانه واعتبار قرار الرفض كأن لم يكن (٢) .

عدم اشتراط تسجيل معهد تابع للكرسى المقدس :

اذا كان الثابت من الاوراق أن جمعية نوتردام ديزابوتر التى تمتلكها المدعية جمعية دينية وقد أنشىء المعهد التابع لها محل المنازعة طبقا لاحكام

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٤٩١ فى ١٩٦٧/٤/٢٦ ، مجموعة فتاوى الجمعية . السنة ٢١ ، بند ١٠٠ ، ص ١٨٣ .

(٢) ق . د فى ١٩٦٠/٤/٢٦ ، ق ٧٢٩ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٧١ ، ص ٢٢٨ .

القانون الكنسى للكنيسة الكاثوليكية ومصدق عليه رسميا من قداسة البابا فى ١٨ من فبراير سنة ١٩٢٨ ، وبالتالى فانه تابع للكرسى المقدس (دولة مدينة الفاتيكان) ، وبهذه المثابة فانه يعتبر من الهيئات الدينية المرخص لها بمزاولة نشاطها الدينى بموجب الفرمان العالى الصادر فى فبراير سنة ١٨٥٦ ومن ثم تكون له الشخصية الاعتبارية وفقا لحكم المادة ٥٢ من القانون المدنى دون حاجة الى التسجيل ، لان حكم التسجيل فى حالة الجمعيات هى اكتسابها الشخصية الاعتبارية ، وهذه الشخصية معترف بها قانونا لهذه الهيئات دون تسجيل (١) .

نطاق ومدى الرقابة على الجمعيات :

تقول محكمة القضاء الادارى فى صدد هذه الرقابة (٢) :

يتعين بادىء ذى بدء التلميح الى ان الرقابة على الجمعيات من حيث نطاقها ومداها يجب الا تتعدى منطقة الرقابة الى منطقة الادارة ، اذ الفرق واضح بين رقابة الدولة على الجمعيات وبين ادارة الدولة لهذه الجمعيات . فاذا كان الدستور قد كفل للافراد حرية تأسيس الجمعيات واختيار من يديرونها وتوجيه خدماتها الى الغرض المشروع الذى يتفق والقانون ، فانه من ناحية أخرى يتعين الاعتراف بحق الدولة فى الاشراف على تلك الجمعيات بما يكفل استبعاد العناصر التى تستأثر بخدماتها وأموالها ، وكذلك شل القرارات التى تعطل الجمعية أو تؤدى الى تعطيل الجمعية عن تحقيق اغراضها الاجتماعية . ومن اجل ذلك منح المشرع الجهة الادارية المختصة سلطات رقابية على الجمعيات ، فنص فى المادة ٣٣ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ على حق الجهة الادارية فى وقف تنفيذ القرارات التى تصدرها الهيئات القائمة على ادارة الجمعية ، ولكنه قيد هذا الحق بأن حدد أسبابه وقصرها على ثلاثة أمور ، وهى مخالفة القانون ، أو مخالفة النظام الاساسى للجمعية ، أو مخالفة النظام العام أو الاداب . وعلى ذلك فالجهة الادارية لا تملك وقف تنفيذ قرار يصدر من الجمعية الا اذا شابه مخالفة من المخالفات المذكورة .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٧/٦/٢٧ ، ق ٦٢٨ ، س ١٩ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ١١٢ ، ص ١٨٦ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برئاسة الدكتور ضياء الدين صالح نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد فتح الله بركات ومحمد صلاح الدين السعيد .

(٢) ق . د فى ١٩٧٠/١١/١٠ ، ق ١٣٢٨ ، س ٢١ ، مجموعة السنة ٢٥ ، بند ٩ ، ص ١٢٣ .

الرقابة على الاغراض التى تقوم عليها الجمعيات :

ذهبت محكمة القضاء الادارى الى أن من حق الادارة مراقبة الاغراض التى تقوم عليها الجمعيات . فتقول المحكمة (١) :

ان الجمعيات الخيرية تخضع فى انشائها وتكوينها لاحكام القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالجمعيات والمؤسسات الخاصة ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار من رئيس الجمهورية فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٥٧ ، ولوزير الشئون الاجتماعية والعمل حق الرقابة الكاملة عليها وعلى أغراضها وعلى أموالها ومصاريفها . ويقضى القانون بابطالها اذا انشئت لسبب أو لغرض غير مشروع أو مخالف للقوانين . كما تولى القانون تنظيم جمع التبرعات وقصره على الجمعيات المشهرة طبقا لاحكامه وباذن خاص من جهة الادارة ، واخضع هذه الاموال المتحصلة من التبرع لرقابة الوزارة منذ جمعها حتى يتم صرفها . وقد استثنت اللائحة التنفيذية دور العبادات من الخضوع لاحكامها فيما تجمعه من مال فى المناسبات الدينية بشرط انفاقها على ذات الدار .

فاذا كان الثابت من الاوراق ان المدعين قد نصوا فى نظام الجمعيتين اللتين يمثلونهما على أن من أغراضهما انشاء كنيستين ، وارادوا الوصول بذلك الى منازعة البطريرك وسلبه حقه على الكنيستين المذكورتين بعد اتمامهما بأن يتولوا ادارتهما والتصرف فى أموال التبرعات التى تجمع فيهما ، لكى يجعلوا من هذه التبرعات موردا ماليا للجمعية . أى ان المدعين عندما نازعوا البطريركية فى اشرافها المالى والادارى على الكنيستين انما قصدوا استغلال التبرعات والصدقات التى يجود بها افراد الطائفة المترددين على الكنيستين واستعمالها فى أغراض اخرى للجمعية ، وفى ذلك مخالفة صريحة للمواد ١٤ و ١٥ و ١٧ من اللائحة التنفيذية المشار اليها التى حددت قواعد جمع المال من الجمهور وفرضت رقابة الوزارة على الاموال المتحصلة بهذا الطريق ، وقصدوا بذلك أيضا الافلات من حكم القانون فى هذه الخصوصية مستغلين الاستثناء الذى منحته المادة ١٤ سالفة الذكر لدور العبادة ومنها الكنائس ، وفاتهم انه استثناء مشروط بأن تصرف التبرعات على دار الكنيسة التى جمعت فيها . فاذا استغل المدعون هذه التبرعات فى أغراض أخرى ولو كانت خيرية فان مخالفة القانون تكون قد وقعت ويتعين على الوزير رفعها وازالتها ، لان الجمعية عندئذ تكون قد نشأت لغرض مخالف للقانون ،

---

(١) ق . د فى ١٩٦٠/٨/١٦ ، ق ٩٠٨ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٢١٩ ، ص ٣٨٦ .

والمادة الثانية من قانون الجمعيات تقضى فى هذه الحالة باعتبار الجمعية باطلة ولا اثر لها ، ومن ثم فاذا اصدر الوزير قراره المطعون فيه واكتفى فيه باستبعاد هذا الغرض من نظام الجمعية بوصفه باطلا لا اثر له وأبقى على الجمعية واغراضها الاخرى وباقى اوجه نشاطها ، فانه يكون قد استعمل سلطته التى خوله اياها القانون ، اذ من يملك الاكثر يملك الاقل · ولا يعتبر القرار المطعون فيه تدخلا فى شئون الجمعية ، ولا يتضمن على اية صورة تعديلا فى نظامها حتى يقال بضرورة اتباع الطريق الذى رسمه القانون لتعديل نظام الجمعيات ·

ثم جاء القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة وتضمن النص فى المادة (٢) من مواد اصداره على ان تسرى احكام القانون المشار اليه على الجمعيات والمؤسسات الخاصة القائمة وقت العمل به ويجب عليها تعديل نظمها وطلب شهرها بالتطبيق لاحكامه · وقد حدد المشرع من خلال المادتين (٢) و (١٢) من القانون اغراض الجمعيات فنصت المادة (٢) على انه « كل جمعية تنشأ مخالفة للنظام العام او للاداب او لسبب او لغرض غير مشروع او يكون الغرض منها المساس بسلامة الجمهورية او بشكل الحكومة الجمهورى او نظامها الاجتماعى تكون باطلة »· ونصت المادة (١٢) على انه « للجهة الادارية المختصة بعد اخذ رأى الاتحاد المختص حق رفض شهر نظام الجمعية اذا كانت البيئة فى غير حاجة الى خدماتها او لوجود جمعيات اخرى تسد حاجات البيئة فى ميدان النشاط المطلوب أو اذا كان انشاؤها لا يتفق مع دواعى الامن أو لعدم صلاحية المكان من الناحية الصحية والاجتماعية او لكون الجمعية قد انشئت بقصد احياء جمعية اخرى سبق حلها ·· » ·

فالقانون فى المادة (٢) حدد الدائرة المشروعة لاغراض الجمعيات وترك للمواطنين الحرية فى تأسيس الجمعيات فى نطاق الاغراض المشروعة ، وفى الميدان الذى يختارونه لنشاط الجمعية ، لكنه مع ذلك اعطى الجهة الادارية المختصة حق رفض شهر نظام الجمعية اذا كانت البيئة فى غير حاجة الى خدماتها ، أو لوجود جمعيات اخرى قد تسد حاجة البيئة فى ميدان النشاط المطلوب ، وذلك لتحقيق التنسيق بين جهود الهيئات ومنع الازدواج والتكرار ، وربط قيام الجمعيات بالاحتياجات الفعلية للمجتمع · كما اعطى الجهة الادارية حق رفض الشهر ، اذا كان انشاء الجمعية لا يتفق مع دواعى الامن أو لعدم صلاحية المكان من الناحية الاجتماعية والصحية ، واذا كانت الجمعية قد انشئت احياء لجمعية اخرى سبق حلها · وابتناء على ذلك لا يجوز للجهة الادارية أن ترفض شهر نظام الجمعية اذا كانت اغراضها

تدخل فى منطقة الاغراض المشروعة طبقا للمادة (٢) ولم يقم سبب من الاسباب الواردة فى المـادة (١٢) التى تعطى للجهة الادارية حق رفض الشهر ٠

وفى ظل هذا القانون ذهبت محكمة القضاء الادارى(١) الى انه :

من حيث ان أغراض الجمعية طبقا للنظام الاساسى الذى قدمته لاعادة شهرها ينحصر فيما يلى : ١ – توفير الخدمة الاجتماعية لافراد الطائفة فى حدود محافظة الدقهلية حتى ينهضوا وبنـوع خاص الاحـداث منهم على أساس الفضيلة والمبـادىء المسيحية الارثوذكسية ٠ ٢ – تنظيم الاجتماعات والمحاضرات بين أفراد الطائفة لنشر هذه المبادىء وحثهم على اتباع التعاليم الدينية بكافة الوسائل المشروعة لتثقيفهم من الوجهة الدينية تثقيفا واسـعا صحيـحا ٠ ٣ – رعاية الكنيسة المخصصة للطائفة بالمنصورة ومدافن افرادها ولا يجوز للجمعية أن تتدخل فى الامور السياسية ولا فى المنازعات والمناقشات الدينية ٠ وهذه الاغراض جميعها تندرج ضمن ميدان « الخدمات الثقافية والعلمية والدينية » المنصوص عليها فى الفقرة (٦) من المـادة (١) من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقـم ٩٣٢ لسنة ١٩٦٦ ٠

وحيث ان الجهة الادارية حذفت من أغراض الجمعية « رعاية الكنيسة المخصصة للطائفة بالمنصورة ومدافن أفرادها » على أساس ان هذا الغرض باطل ، اذ ان الاشراف المـالى والادارى على الكنائس ينعقد للبطريركية دون سواها ٠ استنادا الى أن الكنائس تعتبر منشئات تابعة وخاضعة للرئاسة الدينية أى للبطريركية ولا يكون لاى جمعية سلطة الاشراف المالى والادارى عليهـا ، وان الجمعيات التى تضمنت نظمها النص على ان من اهـداف الجمعية الاشراف المالى والادارى على الكنائس يكفى أن تقرر جهة الشـهر المختصة اعتبار هذه النصوص كأن لم تكن لمخالفتها للمبادىء القانونية ٠

وحيث ان مقطع النزاع فى هذه الدعوى هو بيان مدى حق الجمعية المدعية فى أن تقوم قانونا بالاشراف المالى والادارى ورعاية الكنيسة التى أسهمت فى انشائها وكذلك بالنسبة للمدافن ، وما اذا كان هذا الحق يتعارض مع ما للبطريرك بوصفه الرئيس الروحى للطائفة المذكورة من حقوق ٠

---

(١) ق ٠ د ق ٢٢/٦/١٩٧٠ ، ق ١٢٩٢ ٠ س ٢١ ، مجموعة السنة ٢٤ ، بند ١٣٣ ٠ ص ٣٥١ ٠

صدر هذا الحكم من دائرة منازعات الافراد برياسة المستشار عبد الفتاح نصار وعضوية المستشارين يحيى الجارحى ومحمود طلعت الغزالى ٠

وحيث انه مما يخرج من نطاق الجدل ان البطريرك هو الرئيس الدينى الاعلى للطائفة ، وهو بهذه المثابة يتولى ادارة اموال الكنيسة وجمعها والانفاق منها فى وجوهها ، باعتباره الاعلم باحتياجات الكنيسة والمترددين عليها من أهل الطائفة ، وهذا ما أكدته بطريركية الروم الارثوذكس فى مذكرتها المقدمة للمحكمة اذ ضمنتها انها ترعى وتشرف على جميع الكنائس بصفتها الجهة الدينية والرئاسة الروحية العليا لطائفة الروم الارثوذكس ٠

ولئن كان ذلك ما تقدم الا انه لا يوجد ثمة ما يحول من ان يعهد البطريرك برعاية الكنيسة من ناحية الاشراف المالى والادارى الى شخص بعينه أو الى جمعية من الجمعيات متى كان هذا الامر يدخل فى أغراضها ، ومرد ذلك ان اسناد رعاية الكنيسة من الناحيتين المالية والادارية الى الجمعية لا يخل بما للبطريرك من سلطة روحية ودينية على الطائفة وعلى النظام الدينى بالكنيسة من ناحية اقامة الشعائر الدينية بها ، وما يتعلق بذلك من أمور تتصل بأداء الكنيسة لرسالتها الدينية ٠

ولما كان الواضح من الاقرار الصادر من بطريركية الاقباط الارثوذكس الى الجمعية والمؤرخ ٥ من مارس سنة ١٩٤٩ ، انه تضمن ان ادارة الكنيسة التى شيدت بتبرعات وهبات ابناء طائفة الروم الارثوذكس المصريين بالمنصورة موكولة حتما للجمعية الطائفية للروم الارثوذكس المصريين بالمنصورة دون سواها وتلتزم الجمعية الطائفية للروم الارثوذكس المصريين بالمنصورة بجميع المصاريف اللازمة لتأدية فروض العبادة بالكنيسة والوعظ والاحسان ٠٠ واليها دون سواها ترجع جميع الاموال والتبرعات والهبات المقدمة للكنيسة ٠

ومفاد ذلك ان بطريركية الروم الارثوذكس قد تخلت أو نقلت الرعاية المالية والادارية على الكنيسة الى الجمعية المذكورة واحتفظت فى نفس الوقت بما لها من اشراف دينى وروحى على الكنيسة المذكورة ٠ وهذا ما أكدته البطريركية فى مذكرتها المقدمة الى المحكمة والتى تضمنت انه بالنسبة لكنيسة القديس نيقولا والمدافن الكائنة بالمنصورة والتابعة لبطريركية الروم الارثوذكس قد صرحت لجمعية الروم الارثوذكس المصريين بالمنصورة بالرعاية المالية مراعاة لحاجات أبناء الطائفة المقيمين بالمنطقة وذلك مع الاحتفاظ بحقها الدائم فى الاشراف الاعلى ٠

ومتى كان ذلك ما تقدم ، وكانت البطريركية قد عهدت الى الجمعية بالرعاية المالية والادارية للكنيسة والمدافن ، فان تضمين اغراض الجمعية

ما يفيد قيامها بهذه الامور لا يكون مخالفا للقواعد القانونية ٠ وعلى هذا النظـر تكون أغراض الجمعية متفقة مـع نص المـادة (٢) من قانـون الجمعيات ، وبالتالى لا محل لحذف هذا الغرض طالمـا لم يتوافر سبب من الاسباب التى نص عليها فى المـادة (١٢) من القانون ٠

تعليق على الحكمين السابقين :

ذهبت محكمة القضاء الادارى فى الحكم الاول ، الى انه اذا نص نظام الجمعيتين على أن للجمعيتين الاشراف المالى والادارى على الكنيستين ، فان هذا الغرض يكون باطلا ، لان ذلك معناه سلب البطريرك حقه عليهما ٠ فى حين رأت فى الحكم الثانى ان قيام الجمعية بالاشراف المـالى والادارى على الكنيسة والمدافن لا يتعارض مع حق البطريرك على الكنيسة ٠ وليس هناك تعارض بين الحكمين ، لان المدعين فى الحكم الاول كانوا ينازعون البطريركية حقها فى الاشراف المالى والادارى على الكنيستين ، فى حين ان البطريركية فى الحكم الثانى هى التى صرحت للجمعيـة بالاشراف المـالى والادارى على الكنيسة والمدافن ، وليس هناك قانونا ما يحول دون ذلك ٠

المبحث الرابع

الحريات الاقتصادية

تناولنا فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، الحريات الاقتصادية (١) ، حيث تعرضنا لحرية التملك ثم حرية العمل وأخيرا حرية التجارة .

وفى هذا الجزء ، سوف نستكمل الحديث عن موقف مجلس الدولة من الحريات الاقتصادية ، حيث طرأت فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب تغيرات جذرية وعميقة ، غيرت من الهيكل الاقتصادى للبلاد ، فيما يعرف بالتحول الاشتراكى ، الذى كان له انعكاساته على الحريات الاقتصادية ، فاختفت أو كادت حرية التجارة والصناعة ، الامر الذى لن نتعرض له فى هذا الجزء .

وعلى ذلك فسوف نتناول فى هذا المبحث مطلبين ، الاول : يعالج مبدأ حرية التملك والقيود الواردة عليه . الثانى : يتكلم عن حرية العمل .

المطلب الأول

مبدأ حرية التملك والقيود الواردة عليه

تناولنا مبدأ حرية التملك بتفصيل ، فى الجزء الاول من الكتاب (٢) ، لذا فانه ليس هناك من حاجة الى التعرض له من جديد ، اكتفاء بالقول بأن حق المواطنين فى الملكية حق أصيل كفله الدستور ، ولا يجوز المساس به الا فى الحدود التى نظمها القانون ، ومن ثم فلا يجوز الحرمان منه أو تقييده الا فى الاحوال التى أجازها القانون ، وبالاجراءات التى رسمها لذلك .

وفى هذا المطلب ، سوف ندرس الاستثناءات التى ترد على حرية التملك ، والتى تناولها مجلس الدولة فى قضائه وفتاويه ، فى المرحلة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب . وتتمثل هذه الاستثناءات فى : نزع الملكية . الاستيلاء المؤقت . الاستيلاء لدواعى التعليم . الاستيلاء لدواعى التموين . الاستيلاء وفقا لقانون التعبئة العامة . الاستيلاء لضمان تموين القوات المسلحة . وضع الاموال تحت الحراسة . التأميم . المصادرة .

---

(١) انظر ما كتبناه عن الحريات الاقتصادية فى الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٥٤ وما بعدها .

(٢) راجع الجزء الاول من الكتاب ، ص ٢٥٤ وما بعدها .

- أولا -

نــزع الملكيــة

تكلمنا فى الجــزء الاول من الكتــاب عن معنى نزع الملكيــة ، وعن القوانين التى نظمته بدءا بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٧ وتعديلاته ٠ كمــا بسطنا موقف مجلس الدولة من نزع الملكية فى الفترة من ١٩٤٦حتى١٩٥٥(١)٠ وفى هذا الجزء سوف نتناول موقف مجلس الدولة من نزع الملكية ، فى ظل دستورى مصر الصادرين فى سنتى ١٩٥٦ و ١٩٦٤ ، واللذين نصا على ان الملكية الخاصة مصونة وينظم القانون اداء وظيفتها الاجتماعية ، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقا للقانون ٠ وفى ظل القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ ٠ كما نتعرض للاستيلاء الذى يتم تمهيدا لنزع ملكية العقــار والذى تناولته المــادة ١٦ من القانون المذكور ٠

مناط نزع الملكية قيام المنفعة العامة :

تنص المــادة الاولى من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع الملكية للمنفعة العامة والتحسين ، على ان يجرى نزع ملكية العقارات اللازمة للمنفعة العامة والتعويض عنه وفقا لاحكام هذا القانون ٠ كما نصت المادة الثانية منه على أن يكون تقرير المنفعة العامة بقرار من الوزير المختص ٠

ويستفاد من ذلك ، ان المشرع قد ناط بالوزير المختص تقدير ما اذا كان ثمة منفعة عامة تستوجب نزع الملكية أم لا ، والوزير اذ يباشر هذه السلطة يجب أن يلتزم حدود القانون ، بحيث انه اذا أساء استعمال سلطته وجاوز الغرض الذى شرعت من أجله كان قراره معرضا للالغاء ٠ فقيام المنفعة العامة هو الركن الاساسى الذى يرتكز عليه قرار نزع الملكية وبدونه لا يكون لهذا القرار أى كيان قانونى ٠ وقد مرت المنفعة العامة فى فرنسا بعدة مراحل ، اذ لم تكن تستعمل فى الاصل الا عند الحاجة لانشاء أملاك عامة لتهيئتها للمنفعة العامة ، وكان الدافع الى الالتجاء اليهــا فى منتصف القــرن التاسع عشر تحقيق الاعمال الكبرى التى كانت جارية وقتئذ لانشاء الطرق ٠ وبعد ذلك اتسع نطاق فكرة المنفعة العامة ، بحيث أصبح يسوغ نزع الملكية فى حالات أخرى يكون فيها نزع الملكية لصالح مشروعات تحقق فائدة عامة ٠ ولهــذا

---

(١) راجع الجزء الاول من الكتاب ، ص ٣٥٧ وما بعدها ٠

بدأ هذا التطور تشريعيا حين كان المشرع يصدر تشريعات تبيح نزع الملكية فى حالات تتجاوز المجال الضيق الذى كانت تحتبس فيه فكرة المنفعة العامة ، وما لبث مجلس الدولة الفرنسى أن اعتنق فكرة الفائدة العامة ، وأخذ يجيز نزع الملكية لصالح مشروعات خاصة ذات نفع عام فى الحالات التى لم تصدر فيها قوانين خاصة تجيز نزع الملكية لصالحها ٠

وهذا التطور الذى انتهت اليه فكرة المنفعة العامة ، والذى أدى الى اتساع مجالها على النحو السابق بيانه ، قد اقتضته احتياجات المجتمع وما تستلزمه من وجوب تشجيع المشروعات ذات النفع العام على اداء رسالتها ، وهو بعينه ما تقتضيه الحال فى مصر بعد ثورة ٢٣ يوليو ، حيث تقيم الحكومة المشروعات الانتاجية والصناعية ، وتدفع البلاد قدما بخطوات سريعة نحو التصنيع ، سواء بمساهمتها فى رأسمال المشروعات الجديدة أو بمنحها اعفاءات أو امتيازات معينة ، هادفة من كل ذلك الى اتاحة جميع الفرص الممكنة لهذه المشروعات كى تقوم برسالتها التى تعود بالخير على البلاد ٠

وقد ساير المشرع المصرى بدوره هذا التطور ، اذ أصدر عدة تشريعات وسعت نطاق فكرة المنفعة العامة ، كما هى الحال فى القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥١ الخاص بالمساكن الشعبية الذى أجيز فيه نزع الملكية لصالح أصحاب الاعمال الذين ينشئون المساكن لعمالهم ، والقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٦ الخاص بنزع ملكية الاحياء لاعادة تخطيطها وتعميرها ٠

ولذلك فان شركة ٠٠٠ وقد ساهمت الحكومة فيها بنصيب كبير من رأسمالها وضمنت للمساهمين فيها حدا أدنى من الربح ، تعتبر مشروعا من المشروعات ذات النفع العام التى تعود بالفائدة على البلاد جميعها ، ومن ثم فليس ثمة ما يمنع مسايرة للتطور فى فكرة المنفعة العامة التى تم الاخذ بها — من ان تنزع لصالحها ملكية العقارات المملوكة للافراد ، مادامت هذه العقارات لازمة لقيامها برسالتها التى انشئت من أجلها ، سواء باقامة المصانع عليها أو باقامة منازل ومساكن لموظفيها وعمالها قريبا من منطقة العمل كى يسهل عليهم مباشرة أعمالهم (١) ٠

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة المالية والاقتصاد رقم ٢٢٢٨ فى ١٩٥٦/١٠/٢٢ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٥١ ، ص ٥٥٧ ٠

وانظر كذلك : فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الصناعة رقم ٦٠٤ فى ١٩٥٨/١٠/١٩ ، المجموعة ، السنة ١٣ ، بند ٩٥ ، ص ١٥٨ ٠

وامتدادا لذلك تقول الجمعية العمومية :

إن تقرير اعتبار المشروع من أعمال المنفعة العامة بقرار من الوزير المختص وهو وزير الصناعة صحيح قانونا ، اذ انه ولئن كانت الجهة التى تتولى تنفيذه ، هى شركة من أشخاص القانون الخاص ، الا ان المشروع فى ذاته ، هو من المشروعات ذات النفع العـام ، وهو على ما جاء فى مذكرة السيد وزير الصناعة المبينة لاسباب اصداره قراره سالف الذكر ، يدخل ضمن مشروعات التنمية الاقتصادية ، ويحقق للبلاد وفرا فى العملات الاجنبية ، ويحقق الاكتفاء الذاتى فى عدد كبير من المستحضرات الطبية التى تحتاجها البلاد ، وبذلك يكون المشروع قد قصد به تقديم خدمة عامة تتمثل فيما يترتب على تنفيذه من اشباع حاجة عامة ، لها من الاهمية والعمومية ما يقتضى من الدولة أن تتولاها ٠ وفى ذلك يمكن لها أن تقوم بها بذاتها ، أو بطريق انشاء مؤسسة عامة لها ، أو بانشاء شركة تسهم فيها الدولة أو احدى المؤسسات العـامة ٠ على ان الدولة قد ترى أن تتفق مع شركة من الشركات التى لا تسهم فيها هى أو احدى المؤسسات العامة بنصيب ما ، على ان تقـــوم بتنفيذ مشروع يدخل ضمن مشروعات الخدمات العامة أو مشروعات التنمية الاقتصادية ، التى رتبت الدولة أمرها ووضعت خطتها على أساس أن يتم تنفيذها فى مدى معين ، وتكتفى الدولة فى هذا بمجـرد توجيه الشركة الى القيام بمشروع من هذه المشروعات ، فتعضد بذلك اتجاه هذه الشركات الى استثمار أموالها وتخصيص بعض نشاطها فى هذا المشروع ، بما يعين على تنفيذه ، فتشارك هذه الشركات فى تحقيق خطط الدولة وأهدافها العامة ٠ وهو ما تحرص الدولة عليه ، حتى لا تحمل وحدها عبء ذلك كله دون مشاركة من هذه الشركات أساسها التعاون بين القطاع العام ممثلا فى الدولة ومؤسساتها العامة والشركات التابعة لها ، وبين القطاع الخاص الذى تمثل هذه الشركات جانبا منه ٠ وقد تستعين الدولة فى ذلك بشركات أجنبية تتفق معها على انشاء فروع لها فى مصر ، واقامة مصانع فيها ، افادة من خبرة هذه الشركات فى مجال تخصصها وانتفاعا بامكانياتها ، وقيام هذه الشركات أو تلك بالمشروع ذى النفع العام ، بتوجيه من الدولة ، لا ينفى عن المشروع ذاته وصف اعتباره محققا لنفع عام ، وذلك ما يقتضى معاملته ، على أساس هذا الوصف ، فى الحدود التى تسمح فيها القوانين بذلك ٠ ولمـا كان تقـرير

نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة انما يقوم أساسا على ان ثمة مشروعا ذا نفع عام يراد تنفيذه وان ذلك التنفيذ يقتضى تخصيص ارض ما لذلك ، مما يستتبع القول باجازة نزع ملكيتها لحساب الجهة القائمة بالمشروع اذا تعذر التراضى مع ملاكها على نقل ملكيتها الى هذه الجهة - فانه وإزاء ذلك يقتضى الامر تفسير عبارة « المصالح » التى يجوز نزع الملكية لاقامة مشروعات ذات نفع عام ، تتولاه ، بما يشمل الشركات التى تقوم بتنفيذ مشروعات ذات نفع عام ، تحت اشراف الدولة ورقابتها أو توجيه منها ، تحقيقا للبرامج التى وضعتها الدولة وتضمنت انشاء مثل هذه المشروعات تحقيقا للمصلحة العامة . وغنى عن البيان انه لا ضير على ذوى الشأن من ذلك ، اذ القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ قد كفل لهم حقهم فى التعويض العادل عما يؤخذ من املاكهم ، واباح لهم المعارضة فى تقدير هذا التعويض أمام القضاء (١) .



وفى تطبيق عملى ، لمدى توافر صفة المنفعة العامة فى مشروع ما ، ذهبت محكمة القضاء الادارى ومن بعدها المحكمة الادارية العليا الى أن مشروع توفير دور العرض السينمائى يعد من أعمال المنفعة العامة .

ففى احدى الدعاوى طلبت المدعيتان الغاء القرار رقم ١٤٠٠ لسنة ١٩٦٤ الخاص بنزع ملكية دار سينما أوبرا وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذه . وقالت المدعيتان شرحا لدعواهما انهما تملكان عقارا فى ميدان الاوبرا يدخل ضمنه دار سينما أوبرا التى يستأجرها ويستغلها السيدان مصطفى ومحمد جعفر بموجب عقد ايجار . وقد صدر القرار المطعون فيه باعتبار الارض المقام عليها دار السينما والمبانى والعدد والالات وكافة مشتملات الدار من أعمال المنفعة العامة وبالاستيلاء على كل ذلك بطريق التنفيذ المباشر . ونعت المدعيتان على القرار المطعون فيه مخالفة القانون للاسباب الاتية : أولا - تشترط المادة الثالثة من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ الخاص بنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ، أن يكون هناك مشروع حتى يسوغ لجهة الادارة اعتباره من المنفعة العامة ، ويجب أن يرفق بالقرار الصادر فى هذا الشأن مذكرة ببيان المشروع المطلوب اعتباره من المنفعة العامة ورسم تخطيطى له . ولما كان الثابت انه ليس ثمة مشروع يجوز اعتباره من المنفعة العامة ، وقد نشر القرار دون أن ترفق به المذكرة أو الرسم المشار اليهما فانه يكون مخالفا للقانون . ثانيا - نصت المادة ١٦ من القانون

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٤٠٠ فى ١٩٦٣/١٢/١٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية السنة ١٨ ، بند ٣٢ ، ص ٧٤ .

على أن ينشر قرار الاستيلاء ويشمل بيانا اجماليا بالعقار واسم المالك الظاهر مع الاشارة الى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة ويبلغ الى أصحاب الشأن بكتاب موصى عليه مع علم الوصول ، والثابت من الاوراق ان القرار المطعون فيه لم يشمل اسم المالك الظاهر كما انه لم يبلغ الى المدعيتين ٠

قضت محكمة القضاء الادارى (١) بالغاء القرارين رقمى ١٤٠٠ لسنة ١٩٦٤ و ١٦٩٥ لسنة ١٩٦٥ فيما تضمناه من نزع ملكية المنقولات المبينة بعقد الرهن والمملوكة لاخوان جعفر ٠ وبرفض الدعوى بالنسبة الى طلب الغاء القرارين فيما تضمناه من نزع ملكية ارض وبناء العقار المسمى دار سينما أوبرا المملوك للمدعيتين ٠ وقد اقامت المحكمة قضاءها على ان القرار رقم ١٤٠٠ لسنة ١٩٦٤ خالف ما قضت به المادة الثالثة والسادسة عشرة من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ اذ لم يشتمل على مذكرة ببيان المشروع المطلوب اعتباره من المنفعة العامة ، ولم يشمل رسما تخطيطيا له ، كما لم يشتمل قرار الاستيلاء على اسم المالك الظاهر ٠ واذ كانت هذه البيانات تعتبر من الضمانات الاساسية المقررة لمصلحة المالك المنزوعة ملكية عقاره ، فقد وقع القرار باطلا ٠ غير ان جهة الادارة اتجهت بعد رفع الدعوى الى تصحيح الوضع ، فاستصدرت بتاريخ ١٢ من يونيه سنة ١٩٦٥ القرار رقم ١٦٩٥ لسنة ١٩٦٥ مشتملا على جميع البيانات اللازمة التى اغفلها القرار السابق ٠ غير انه اذا كانت جهة الادارة قد قصدت بالقرار الجديد تصحيح قرارها السابق ، الا انه فى حقيقة الامر قرار جديد استبدل بالقرار السابق لتدارك ما وقع فيه القرار الاول من قصور أبطله ٠ وحتى اذا ما فرض أنه يعتبر تصحيحا فانه لا يسرى بأثر رجعى فلا يعمل به الا من تاريخ صدوره فى ١٢ من يونيه سنة ١٩٦٥ أى بعد رفع الدعوى ، لان القرارات الادارية لا تسرى بأثر رجعى اذا مست مراكز قانونية أو حقوقا مكتسبة تطبيقا لقاعدة عدم رجعية القرارات الادارية ، وهذا القرار الجديد مطابق للقانون ، لان التطور الحديث فى الفقه والقضاء يعترف بصفة المرفق العام للمرافق الصناعية والتجارية ، ولذلك فانها تستفيد من وسائل القانون العام ، كلما كانت هذه الوسائل لازمة لأداء وظائفها ٠ ومن أهم هذه الوسائل نزع الملكية والاستيلاء المؤقت ٠ وعلى هذا الاساس فاذا ما قدرت جهة الادارة المختصة ان مرفق انشاء السينما والمسارح فى حاجة الى انشاء دور جديدة أو نزع ملكية دور قائمة ، فلا يجوز الطعن على قرارها الصادر فى هذا الشأن ، بحجة ان المنفعة العامة المراد تحقيقها لا تبرر نزع الملكية ،

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٦٦/٣/١ ، ق ١١٩٩ ، س ١٨ ٠

ذلك لان الطعن فى هذه الحالة ينصب على موضوع ملاءمة القرار ، وهو ما يدخل فى نطاق السلطة التقديرية لجهة الادارة ، ولا يجوز النعى على تصرفها بالبطلان مادام قرارها قد خلا من اساءة استعمال السلطة • وعلى ذلك يكون القرار رقم ١٦٩٥ لسنة ١٩٦٥ فى شقه الخاص باعتبار مشروع توفير دور للعرض السينمائى من أعمال المنفعة العامة ، والاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على كامل ارض وبناء العقار المسمى بدار سينما أوبرا مطابقا للقانون ، وتكون الدعوى بالنسبة الى هذا الشق من الطلبات على غير أساس من القانون • غير ان القرار تضمن الى جانب ذلك الاستيلاء على ما يشمله العقار من منقولات وآلات ، مع ان نزع الملكية لا يرد الا على العقارات ، واذا كان من الجائز نزع ملكية المنقولات التى يضعها مالكها فى عقار يملكه رصدا على خدمة هذا العقار أو استغلاله لانهـا تعتبر عقارات بالتخصيص طبقا لنص المـادة ٢/٨٢ من القانون المدنى ، إلا ان المنقولات لا تعتبر كذلك اذا كانت مملوكة لغير مالك العقار ، ففى هذه الحالة تعتبر محتفظة بصفتها كمنقولات ولا يجوز نزع ملكيتها •

طعنت المدعيتان فيما انتهى اليـه الحـكم المذكور فذهبت المحكمة الادارية العليا (١) الى أن الحكم أصاب الحق فى قضائه فيما انتهى اليه من ان القرار رقم ١٦٩٥ لسنة ١٩٦٥ صدر صحيحا متفقا مع احـكام القانون مستهدفا المصلحة العامة ، ومن ثم فهو بمنأى عن الطعن للاسباب التى قام عليها ، والتى تأخذ بهـا هذه المحكمة وتعتبرها اسبابا لحكمها • يضاف الى ذلك ان الدولة فى العصر الحديث تقوم بتنظيم كافة وسائل الاعـلام والاشراف عليها لمـا لها من مساس بالمصلحة العـامة للدولة • واذا كانت دور العرض السينمائى تعتبر من أهم وسـائل الاعـلام ونشر الثقافة بين الجماهير فان تحقيق رسالة الاعلام يعتبر من الاعمال المتصـلة بالمنفعـة العامة ، وبهذه المثابة فانه يجوز فى سبيل تنظيم وسائل الاعلام وتقويتها والاشراف عليها اشرافا فعليا ، الالتجاء الى نزع الملكية طبقا لاحكام القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ كلما لزم عقار من العقارات لتحقيق هذه الاغراض • واذا كان القانون المشار اليه ينصب على العقارات وحدها إلا انه من الامور المسلمة ان الفرع يتبع الاصل ، ولذلك فليس ثمة ما يمنع من أن يشمل نزع الملكية العقارات بالتخصيص ، والمقومات المعنوية ان وجدت ، على أساس

---

(١) ع ف ١٩٧١/٤/٣ ، ق ٨٣٢ و ٨٥٢ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٦ ، بند ٣٠ ، ص ٢٠٠ •

صدر هذا الحكم برياسة المستشار محمد شلبى يوسف رئيس المجلس وعضوية المستشارين يوسف الشناوى ومحمد صلاح الدين السعيد وعلى لبيب حسن وأحمد العتيق •

ان الهدف الاساسى لم يكن هو الاستيلاء على تلك المقومات وانما هو نزع ملكية العقار باعتباره لازما لتحقيق المنفعة العامة · ويترتب على ذلك كله جواز نزع ملكية دور العرض السينمائى طبقا لاحكام القانون ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المشار اليه كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ومن ثم فان اوجه الطعن المتصلة بهذه الموضوعات تكون على غير أساس من القانون ·



اذن فكل ما اشترطه القانون لجواز نزع الملكية هو ان تكون ثمة منفعة عامة يراد تحقيقها من وراء نزع الملكية ، فكلما كان هناك نفع عام جاز نزع الملكية من أجل تحقيقه · ومادام ان القانون قد أطلق مجال التقدير فى هذا الشأن للسلطة التنفيذية ، فلا محل للقول بوجوب قصر سلطة الحكومة فى نزع الملكية على مشروعات النفع العام التى تقوم بها الحكومة وحدها دون المشروعات الاخرى ذات النفع العام التى تقوم بها الشركات أو الافراد ، لان النص مطلق · فكلما كانت هناك منفعة عامة يراد تحقيقها جاز نزع الملكية ، ولو كان القائم بالمشروع فردا أو شركة خاصة ·

وجوب توافر وجه المنفعة العامة وقت نزع الملكية :

تقول احدى فتاوى القسم الاستشارى (١) :

لا محل للالتجاء الى نزع ملكية المستنقعات التى تم ردمها وفقا لاحكام المادة ٢٩ من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ كوسيلة لاجبار ملاكها على أداء مصاريف الردم ، اذ ان وجه المنفعة العامة الذى يجيز نزع الملكية يجب أن يكون قائما وقت صدور قرار نزع الملكية ، فاذا كان ردم المستنقع قد تم قبل صدور هذا القرار امتنع على الحكومة اصداره ، لان شرط قيام المنفعة العامة وقت صدور قرار نزع الملكية شرط واجب لصحته ، وقيام الحكومة بردم المستنقعات دون اتخاذ اجراءات نزع الملكية يترتب عليه بقاء تلك المستنقعات مملوكة لاصحابها ، ومن ثم يكون لهم حق التصرف فيها ، وللحكومة مطالبة ملاك هذه المستنقعات التى تم ردمها بتكاليف هذا الردم ، على ان توجه هذه المطالبة بالطريق الرسمى

---

(١) فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشارى — ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الشئون البلدية والقروية — فتوى رقم ٢٥٦٢ فى ٧ من اغسطس سنة ١٩٥٧ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ٣٥٠ ، ص ٥٥٦ ·

الذى رسمه القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الادارى ، وعلى ان يتضمن الاعلان الذى يوجه الى المالك بيان مصاريف الردم .

ولا شك ان القرارات التى تصدر بنزع الملكية دون ان يتوافر وجه المنفعة العامة تعد قرارات باطلة ، وتبقى ملكية أصحاب الاراضى ثابتة لهم ، باعتبار ان هذه القرارات لا تقوم على سبب قانونى يبررها .

عدم جواز نزع الملكية لمنفعة خاصة :

طبقا للمادة الثانية من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشان نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين ، كان تقرير المنفعة العامة لمشروع من المشروعات يتم بقرار من الوزير المختص ، الى ان صدر القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ فعدل عن ذلك باسناد هذا الاختصاص الى رئيس الجمهورية تقديرا من المشرع لخطورة نزع الملكية ، ولكونه استثناء من الاصل يتعين احاطته بأقصى الضمانات . الا ان اتساع نطاق المشروعات الحيوية الهامة التى تقوم بها مختلف الوزارات أدت الى تفويض رئيس الجمهورية لبعض الوزراء فى تقرير صفة المنفعة العامة لمشروعات وزاراتهم . وبمقتضى هذا التفويض اسند الى وزير الرى اختصاص تقرير المنفعة العامة بالنسبة الى مشروعات الرى ، وبهذه المثابة لا يدخل تقرير المنفعة العامة لمشروع تدبير مساكن الاهالى أو اعادة تخطيط قرية فى اختصاص وزارة الرى ، الا حيث يصدر قانون خاص يوجب على وزارة الرى تدبير الاراضى اللازمة لاقامة مساكن الاهالى التى نزعت ملكيتها لصالح مشروع من المشروعات العامة . فضلا عن ان نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة انما يقوم أساسا على ان ثمة مشروعا ذا نفع عام يراد تنفيذه ، وان ذلك التنفيذ يقتضى تخصيص أرض لذلك ، فلا يتصور النفع العام اذا نزعت ملكية أراض لتخصيصها لمنفعة خاصة هى منفعة أشخاص معروفين بذواتهم وأسمائهم من واقع عملية حصر العقارات التى تقرر لزومها للمنفعة العامة لمشروع الرياح الناصرى . هذا ومن المقرر ان المال الذى تنزع ملكيته للمنفعة العامة يعتبر مالا عاما ويتعارض مع كونه كذلك ان يكون نزع ملكيته لكى تتصرف فيه الدولة الى الافراد ، اذ ان الاموال العامة طبقا للمادة ٨٧ من القانون المدنى لا يجوز التصرف فيها والحجز عليها وتملكها بالتقادم .

ولا شبهة فى عدم وجود منفعة عامة فيما تبغى الوزارة اجراءه ، وان نزع الملكية فى هذه الحالة يتم لمنفعة خاصة بحتة لا تختلط بها منفعة عامة ، لذلك يكون قرار وزير الرى فى هذا الشأن مخالفا للقانون .

كما لا حجة لما تذكره الوزارة من ان نزع الملكية بقصد اقامة مساكن لمن نزعت ملكيتهم يعتبر متخذا لصالح المشروع الاصلى ، ذلك ان المشروع الاصلى هو انشاء الرياح الناصرى ، واختصاص الوزارة ينتهى عند تحديد هذا المشروع وبيان الاراضى اللازمة لتنفيذه ونزع ملكيتها ودفع التعويضات لاصحاب هذه الارض ٠ اما ماتريد الوزارة اتخاذه فليس له صلة بالمشروع الاصلى ، وانما هو مشروع جديد ليس من أعمال المنفعة العامة ٠ لذلك فان قول الوزارة انه بغير نزع ملكية أراض لصالح ملاك المساكن المنزوعة سوف يترتب عليه تعذر اتمام مشروع الرياح الناصرى - قول لا محل له - ذلك ان حسب الوزارة أن تعطى ملاك هذه المساكن تعويضا عادلا ، وأن تسارع الى صرفه كاملا ، وأن تفسح لهم وقتا معقولا قبل الاستيلاء على مساكنهم ٠ ولا تثريب على الوزارة فى الاستيلاء على تلك المساكن طالما انها نزعت ملكيتها طبقا للقانون ، وليس فى القانون ما يخول صاحب المسكن أو جهة الادارة الامتناع عن ازالته للمنفعة العامة بحجة عدم وجود مسكن بديل ٠

وعلى ذلك ، فان تدبير أراض لملاك المساكن التى نزعت ملكيتها لمشروع الرياح الناصرى لاقامة مساكن عليها لا يعتبر مشروعا من أعمال المنفعة العامة ، وبالتالى لا يجوز نزع ملكية هذه الاراضى لتسليمها الى أصحاب تلك المساكن (١) ٠

ولا شك ان نزع ملكية أراض لتسليمها الى من نزعت ملكية مساكنهم فى مشروع الرياح الناصرى غير جائز ، لان نزع الملكية فى هذه الحالة لا يدخل بطبيعته فى المدلول القانونى للمنفعة العامة التى تقضى بانتفاع الجمهور بطريق مباشر أو غير مباشر بالمال الذى تنزع ملكيته لتحقيق أغراض المنفعة العامة ، وانما يعتبر من الاغراض الفردية الخاصة التى لا يجوز نزع الملكية قانونا لتحقيقها ٠

غير ان فى مكنة الوزارة - بدلا من نزع ملكية الاراضى سالفة الذكر - أن تقوم بشرائها عن طريق التعاقد مع اصحابها ، ثم تضيفها الى الدومين الخاص المملوك للدولة ، ثم تقوم بالتنازل عنها بعد ذلك لمن تداخلت منازلهم فى مشروع الرياح الناصرى ، تعويضا لهم عن أملاكهم ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٦٩ فى ١٩٦٩/١١/٣ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٤ ، بند ١٥ ، ص ٤٧ ٠

اختيار المكان المراد نزع ملكيته من ملاءمات الادارة :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الحكم بالغاء ووقف تنفيذ القرار الصادر من وزير الصحة باعتبار مشروع مستشفى الامراض الصدرية بجرجا من المنافع العامة وبالاستيلاء على الارض اللازمة لذلك ، والصادر بتاريخ ٥ من مارس سنة ١٩٥٥ ٠

وقد ذهبت محكمة القضاء الادارى (١) الى ان الثابت من الاوراق ، ان المدعى اعترض على القرار المطعون فيه ، لما يترتب عليه من أضرار بالغة بملكه ، فضلا عن تعارضه مع المصلحة العامة التى اقتضت تقسيم أرضه لتكون امتدادا لمدينة جرجا يتحقق به تجميلها وتنسيقها ، وانه أرشد عن موقع لاقامة المستشفى عاينته لجنة رأت صلاحيته لاقامة المستشفى ، وان المدعى تبرع من أجل ذلك بمبلغ ٧٥٠٠ جنيه بموجب شيك على بنك باركليز ٠ وخلصت المحكمة من ذلك الى ان طعن المدعى على القرار الصادر بنزع ملكيته من الفدانين وكسور لاقامة المستشفى عليها قائم على أسباب جدية تبرر اجابته الى طلب وقف تنفيذه ، لما يترتب على التنفيذ من نتائج قد يتعذر تداركها مستقبلا ٠

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور فذهبت المحكمة الادارية العليا (٢) الى انه يبين من الاوراق انه قبل اصدار الحكم المطعون فيه كان الاستيلاء على الارض ، تنفيذا للقرار المطعون فيه قد تم ، وشرع فعلا فى اقامة المستشفى عليها ، فأصبح وقف تنفيذ القرار والحالة هذه غير ذى موضوع ٠ بل ان تنفيذ الحكم بوقف تنفيذ القرار اذا كان مقصودا به اعادة يد المطعون عليه على الارض ، دون ان يؤخذ فى الاعتبار ما تم من أعمال فى سبيل اقامة المستشفى ، مما غير الارض من أرض فضاء الى أرض شيد عليها جزء من مبنى هذه المستشفى — ان تنفيذ الحكم على هذا النحو ، هو الذى يترتب عليه نتائج خطيرة ، اقلها تعطيل مشروع ذى نفع عام ٠ ولا يغير من ذلك ، الادعاء بأن الارض كانت عند تقديم طلب وقف التنفيذ خاليه ، لانه مهما يكن من أمر فى قيمة هذا الادعاء عند نظر أصل الموضوع ، فان المصلحة العامة والمصلحة الفردية لا تتوازيان فى مجال الروابط القانونية التى تنشأ بين الادارة والافراد ، بل يجب ان تعلو المصلحة العامة فى مثل هذا الامر الذى يتعلق اساسا بتسيير مرفق عام ، وانما تتحول المصلحة الفردية الى تعويض ، ان كان لذلك اساس من القانون ٠

---

(١) ق ٠ د٠ق ١٩٥٥/١٠/٤ ، ق ٣٦٤٢ ، س ٩ ٠

(٢) ع فى ١٩٥٥/١١/٥ ، ق ٢٠ ، س ٢ ، مجموعة السنة الاولى ، بند ٨ ، ص ٦٤ ٠

أما عن الركن الثانى اللازم لوقف التنفيذ وهو ركن الجدية ، فان أى المكانين أصلح لاقامة المستشفى عليه هل هو الارض التى صدر القرار باعتبارها من المنافع العامة وبالاستيلاء عليها ، أم الارض التى عرضها المدعى كبديل لها مع المبلغ الذى أظهر استعداده لدفعه ـ هو من الملاءمات المتروكة لتقدير الادارة بما لا معقب عليها فى هذا الشأن ، مادام خلا من اساءة استعمال السلطة • ولا حجة فيما استند اليه الحكم المطعون فيه من ان لجنة رأت صلاحيته لاقامة المستشفى ، ذلك لان رأى هذه اللجنة ، بحكم وضعها فى التدرج الادارى ، ليس قطعيا وليس نهائيا ، بل المرجع فى ذلك الى الوزير ، وقد رفض عرض المطعون عليه ، ولم يقم أدنى دليل على انه أساء استعمال السلطة ، بل على العكس من ذلك تغيا وجه المصلحة العامة من عدم تعطيل هذا المشروع ذى النفع العام ـ بعد اقتناعه من عدم وجود مزايا تبعث على قبول عرض المطعون عليه بدلا من الارض التى صدر قراره باعتبارها من المنفعة العامة كمكان يصلح لاقامة المستشفى عليه • وقد تأكد ذلك من تقارير لجان أخرى أثبتت أفضلية هذه الارض •

وانتهت المحكمة الى الغاء الحكم المطعون فيه ، ورفض طلب وقف التنفيذ •

والمحكمة الادارية العليا هنا تابعت ما استقرت عليه محكمة القضاء الادارى فى المرحلة الاولى من قضائها ، من ان اختيار المكان المراد نزع ملكيته من الملاءمات المتروكة لتقدير الادارة ، مادام ان قرارها فى هذا الصدد قد خلا من اساءة استعمال السلطة (١) •

صورتا نزع الملكية :

نزع الملكية للمنفعة العامة قد يكون مباشرا اذا ما اتبعت القواعد والاجراءات التى نظمها قانون نزع الملكية للمنفعة العامة ، وقد يكون بطريق غير مباشر اذا ضمت الحكومة الى المال العام عقارا مملوكا لاحد الافراد ، دون اتخاذ الاجراءات المنوه عنها فى قانون نزع الملكية • ويستتبع هذا الطريق غير المباشر نزع ملكية العقار بالفعل فيتحقق بذلك حكمه ويتولد عنه ـ اسوة بالصورة العادية المباشرة ـ جميع الحقوق المنصوص عليها فى القانون المشار اليه ، من نحو ثبوت حق لمالك العقار الذى نزعت ملكيته فعلا فى التعويض عنه •

---

(١) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٦٠ ـ ٣٦١ •

ونزع الملكيـة فعـلا عـلى النحـو السـابق ، يترتب عليـه زوال ملكية صاحب العقار بضمه الى المـال العـام مـن تاريخ هـذا الضم ، ويتحول حق المالك على العقار الى حق فى التعويض عنه ٠

وعلى ذلك فانه اذا كانت الاراضى التى لزمت مشروع التوسع الزراعى للمنطقة الشمالية لمديرية التحرير قد ضمت الى أراضى الدولة اللازمة له ، بتسليمها الى الجهة القائمة على تنفيذ المشروع دون اتباع الاجراءات والاوضاع المنصوص عليها فى قانون نزع الملكية للمنفعة العامة ، حيث تم هذا لضم دون صدور قرار بالاستيلاء عليها بالطريق المباشر ، وبغير قرار بنزع ملكيتها طبقا لاحكام ذلك القانون ، ومن ثم يشكل ذلك الضم صورة من صور نزع ملكية تلك الاراضى فعلا وما يتولد عن ذلك من الاثار الآنف ذكرها ، وأوضحها ثبوت حق ملاك تلك الاراضى فى التعويض عنها بدلا من حق ملكيتهم عليها ، وذلك من تاريخ ضمها لاراضى الدولة اللازمة للمشروع (١) ٠

مراحل نزع الملكية :

ذهبت محكمة القضاء الادارى (٢) الى ان القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ معدلا بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة حدد المراحل القانونية لنزع الملكية والتعويض عنها فى مرحلتين ، الاولى : تقرير المنفعة العامة للعقار بقرار من رئيس الجمهورية ٠ الثانية : حصر العقارات والمنشئات التى تقـرر لزومها للمنفعة العامة واتخاذ اجراءات نزع ملكيتها ٠

وقد استحدث المشرع نظاما خاصا بالاستيلاء بطـريق التنفيذ المباشر بقرار من رئيس الجمهورية قبل اجراء نزع الملكية ، الهدف منه التعجيل بوضع يد الجهة الادارية على العقارات دون انتظار اتمام مرحلة نزع الملكية ٠ وهذا الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر لا يؤثر على قيام الجهة الادارية باستكمال مرحلة نزع الملكية والتعويض عنها ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٦ فى ١٩٦٤/٢/٣ ، مجموعة فتاوى الجمعية العمومية ، السنة ١٨ ، بند ٥٦ ، ص ١٤٧ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٧٠/١١/٢٤ ، ق ١٦١٠ ، س ٢٣ ، مجموعة السنة ٢٥ ، بند ٢٣ ، ص ١٦٦ ، وفى ١٩٧١/٤/٢ ، ذات المجموعة ، بند ٩١ ، ص ٣٤٣ ٠

صدر هذان الحكمان من دائرة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار عبد الفتاح نصار وعضوية المستشارين عبد الفتاح الدهرى ومحمد نور الدين العقاد ٠

ولا وجه للقول بأنه يجب ان يصدر قرار بنزع ملكية العقارات قبل ان يتقرر الاستيلاء عليها بطريق التنفيذ المباشر ، مادام ان القانون قد قـرر جواز اتباع الادارة لهذا الطريق بعد صدور قرار تقرير المنفعة العامة ، وقبل تمام اجراءات نزع الملكية التى تؤدى الى نقل الملكية للدولة رضاء أو جبرا . ومادام انه لن يترتب على الطـريق المذكور أى ضرر بأصحاب الحقـوق فى العقارات ، اذ تصرف لهم تعويضات نزع الملكية بعد تمام اجراءاتها ، كما يصرف لهم تعويض عن حرمانهم من الانتفاع بعقاراتهم خلال مدة الاستيلاء وحتى الوفاء بتعويض نز عالملكية ذاته .

ويعد هذا الحكم ترديدا لمـا سبق أن ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى حينما انتهت الى القول :

تجيز المـادة السادسة عشرة من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ للجهـة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التى تقرر لزومها للمنفعة العامة ، ويكون ذلك بقرار من الجهة المختصة ، ينشر فى الجريدة الرسمية ، ويشمل بيانا اجماليا بالعقار واسم المالك الظاهر ، مع الاشارة الى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة ، ويترتب على نشر قرار الاستيلاء فى الجريدة الرسمية اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة ، ويكون لصاحب الشأن فى العقار الحق فى تعويض مقابل عدم الانتفاع به ، من تاريخ الاستيلاء الفعـلى ، لحـين دفع التعـويض المستحق عن نزع الملكيـة .

ويبين من ذلك ، ان القانون قد اجاز للجهة الادارية الاستيلاء مؤقتا على العقار المراد نزع ملكيته ، لتلافى التأخير الذى ينشأ عن طول اجراءات نزع الملكية ، ومن ثم فلا محل لمـا ينعاه المدعون من ان قرار الاستيلاء قد صدر مخالفا للقانون ، لعدم صدور مرسوم قبله بنزع الملكية وتقدير الثمن وايداعه (١) .

الحقوق العينية أو الشخصية على العقار لا توقف تنفيذ اجراءات نزع الملكيـة :

لا يجوز وقف تنفيذ اجراءات نزع الملكية بسبب أية حقوق عينية أو شخصية على العقار المزمع نزع ملكيته ، ذلك ان المـادة ٢٦ من قانون نزع

---

(١) ق . د فى ١٩٦١/٤/١١ ، ق ٨٤٠ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٤٥ ، ص ٢٠١ .

صـدر هـذا الحـكم من هيئـة منازعات الافـراد برياسـة المستشار محمـد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين احمد عبد الجواد شحاته ومحمد حامد رضوان .

الملكية نصت على ان : « دعاوى الفسخ ودعاوى الاستحقاق وسائر الدعـاوى العينية لا توقف اجراءات نزع الملكية ولا تمنع نتائجها وينتقل حق الطالبين الى التعويض » ٠

وهدف الشارع من تقرير هذا النص هو الا تتعثر اجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة بسبب ادعاء الملكية أو أى حق عينى على العقار ، وان هذه الادعاءات بفرض صحتها لا توقف اجراءات نزع الملكية ولا تمنع نتائجها ، وينتقل حق أصحابها الى التعويض اعمالا لمبدأ ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الفـردية فى الروابط القانونية التى تنشأ بين الادارة والافراد فى مجالات القانون العام ٠ ومن ثم ، فلا يسوغ من باب أولى لمستأجر العقار وهو صاحب حـق شخصى ان يعترض على طلب الاخـلاء ، لكى يعرقل اجراءات نزع الملكية بناء على حقه الشخصى ٠ هذا وله اذا شاء أن يرجع على المؤجر له استنادا الى العلاقة الشخصية التى مصدرها عقد الايجار ان كان له وجه حق فى ذلك ، دون ان يؤثر هذا على نزع ملكية العقار المقرر للصـــالح العـام (١) ٠

اثر تقرير المنفعة العامة على الملكية الفردية :

لا يترتب على تقرير المنفعة العامة لمشروع ما ، خروج العقارات اللازمة له من ذمة صاحبها ، وانتقال ملكيتها الى ذمة الجهة الادارية ، بل تظل على ملك صاحبها ، لان تقرير المنفعة العامة ليس طريقا لاكتساب الملكية ، بل مجرد اجراء القصد منه اضفاء صفة على العقار تجعله بمنأى من أن يتصرف فيـه صاحبه تصرفا يكون الغرض منـه عرقلة السـير فى تنفيذ المشروع أو الحصول على تعويض أكبر ، ومن ثم فانه لا يعتد بهذه التصرفات ولا تسرى فى حق الجهة الادارية ٠ ولذلك تسلك الادارة الطريق القانونى لنقل الملكية للمنفعة العامة ، وهو الطريق الذى رسمته المـادة التاسعة من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين ٠ وهو اما الحصـول على توقيع أصحاب الشأن على استمارات « نمـاذج خاصة » واما صدور قرار من الوزير المختص بنزع ملكية العقار جبرا عن صاحبه ، اذا تعذر الحصول على هذا التوقيع ٠ ويترتب على ايداع هذه النماذج أو القرار الوزارى المشار اليه مصلحة الشهر العقارى جميع الاثار

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٦٦/١/١٩ ؛ ق ١٤٧ ، س ١٧ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بنـد ٣٦٤ ، ص ٦٩٦ ٠

صـدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وعضوية المستشارين محمد مصطفى حجاج ومحمد عبد العزيز يوسف ٠

المترتبة على شهر عقد البيع . وثمة فرق بين تقرير المنفعة العامة ونزع الملكية للمنفعة العامة من حيث السلطة التى تملكه والاجراءات التى تتخذ فى شأنه والاثار المترتبة عليه . وتأسيسا على ذلك فانه لا يكون ثمة وجه للقول بأن القرار المطعون فيه صدر لينزع ملكية مال أصبح من الاموال العامة ، لان الارض الصادر فى شأنها القرار رقم ١٠٧ لسنة ١٩٦٠ لم يكن هذا القرار قد نزع ملكيتها من المدعين حتى يقال انها دخلت فى عداد الاموال العامة للدولة ، كما انه لا محل أيضا للقول بتطبيق مبدأ عدم جواز التصرف فى المال العام فى هذه الحالة ، اذ الامر فى الواقع لا يعدو أن يكون مجرد تعديل فى وجه الاستعمال أو تغيير فى التخصيص ، دون ما تجريد للمال من الصفة العامة ، اذ هذا التجريد لا تلجأ اليه الجهة الادارية الا بالنسبة لما يكون قد استقر فى ذمتها من أموال عامة تمتلكها ، كما يكون فى الحالة التى تستهدف فيها من هذا التجريد ادخال المال فى عداد أموالها الخاصة بقصد التصرف فيه بأوجه التصرف العادية ، والجهة الادارية تجرى كل ذلك بما يتفق والمصلحة العامة دون دخل لاصحاب الشأن الذين ليس لهم من سبيل سوى الحصول على التعويض (١) .

عدم سقوط قرار النفع العام اذا نفذ المشروع فى خلال سنتين :

تضمنت المادة ١٠ من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع الملكية للمنفعة العامة أو التحسين قاعدة مؤداها سقوط قرار المنفعة العامة اذا لم تودع النماذج أو القرار الصادر من الوزير بنزع الملكية مكتب الشهر العقارى خلال سنتين من تاريخ نشر القرار المقرر للمنفعة العامة فى الجريدة الرسمية . فاذا لم يتم الايداع خلال هذه المدة سقط مفعول هذا القرار بالنسبة للعقارات التى لم تودع النماذج أو القرار الخاص بها .

وبتاريخ ١٩٦٢/١/٢ صدر القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٢ وقضى باضافة مادة جديدة برقم ٢٩ مكررا الى القانون آنف الذكر تنص على انه « لا تسقط قرارات النفع العام المشار اليها فى المادة ١٠ من هذا القانون اذا كانت العقارات المطلوب نزع ملكيتها قد أدخلت فعلا فى مشروعات تم تنفيذها سواء قبل العمل بهذا التعديل أم بعده » .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٥/١/٢٦ ، ق ٢٣ ، س ١٧ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٢٤٥ ، ص ٤٧٩ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز يوسف ومحمد فهمى طاهر .

فهذا النص يقرر استثناء من القاعدة السابق ايضاحها مؤداه عـدم سقوط قرارات النفع العام ، اذا كانت العقارات المطلوب نزع ملكيتها قد دخلت فعلا فى مشروعات تم تنفيذها ٠

ويبين من ذلك ان هذا الاستثناء أحل تنفيذ المشروع محل ايداع النماذج أو قرار نزع الملكية مكتب الشهر العقارى ، ورتب عليـه ذات الاثر الذى يترتب على الايداع وهو عدم سقوط قرار النفع العام ٠ ومن ثم يكون من البديهى ان يشترط فى التنفيذ ذات المدة التى تشترط فى الايداع طالمـا ان النص لم يعف من هذا الشرط (١) ٠

وحكمة هـذا الإستثناء ، أنه بعد نشر قرار المنفعة العامة قد تطـول اجراءات نزع الملكية لسبب أو لاخر ، فى حين يقتضى المشروع من الادارة بذل الهمة فى تنفيذه تحقيقا للغاية المرجوة منه فتقوم بتنفيذ المشروع فعلا بغير انتظار لتمام الاجراءات الخاصة بنزع الملكية ، وينبنى على ذلك أمران : أولهما ان تنفيذ المشروع فى الطبيعة والواقع يرتب ادخال العقار فى المنفعة العامة بالفعـل ، وبالتالى يترتب على ذلك ذات الاثر الذى يترتب على صدور قرار نزع ملكية أو توقيع صاحب الشأن نموذجا بنقل ملكيته للمنفعة العامة وايداع هذا أو ذاك مكتب الشهر العقارى ٠ والامر الثانى ان القول بسقوط قرار المنفعة العامة اذا لم يتم الايداع خلال سنتين من تاريخ نشر هذا القرار فى حالة تمام تنفيذ المشروع يصبح غير مستساغ ، ويؤدى الى نتائج شاذة حيث يغدو المشروع الذى تم فعلا كما لو كان عملا من اعمال الغصب والتعدى ، ومن أجل ذلك قرر هذا الاستثناء اعتدادا بواقعة تنفيذ المشروع ، وبديهى ان ذلك كله يقتضى حتما تمام التنفيذ قبل اكتمال مدة سقوط قرار المنفعة العـامة ٠

وما ذهبت اليه الجمعية العمومية على الوجه سالف الذكر من عدم سقوط قرار النفع العام اذا كانت العقارات المطلوب نزع ملكيتها قد ادخلت فعلا فى مشروعات تم تنفيذها خلال سنتين من تاريخ نشر القرار ، سليم ، ذلك ان تفسير الاستثناء يجب أن يكون فى ضوء القاعدة المستثنى منها ٠ واذا كانت القاعدة المستثنى منها تحدد مدة السنتين لسقوط القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة ، والاستثناء جاء على هذه المدة فمن ثم ينبغى اذا كانت عبارة النص مطلقة ان تتقيد بالنصوص الاخرى المتصلة بها باعتبار ان نصوص التشريع الواحد نصوص متكاملة يفسر بعضها بعضا ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٣٣٧ فى ١٩٧٠/٣/٢١ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٤ ، بند ٨٠ ، ص ٢٦٤ ٠

هذا فضلا عن انه اذا كان شرط الاستثناء ان تكون العقارات قد أدخلت بالفعل فى مشروع تم تنفيذه ، وليس هناك وقت محدد ومنضبط يمكن النظر اليه للوقوف على مدى توافر هذا الشرط سوى وقت تمام مدة السنتين من تاريخ نشر قرار المنفعة العامة ، فهو الوقت الوحيد الذى يمكن استظهاره من النص ، باعتبار ان الاستثناء جاء خاصا بمدة السنتين دون ما عداها ٠

واخيرا فان القول بان تنفيذ المشروع يحول دون سقوط قرار المنفعة العامة ، أيا كان وقت هذا التنفيذ وبصرف النظر عن مدة السنتين ، معناه ان مدة السنتين هذه وحكم السقوط المتعلق بها تصبح عديمة الجدوى ولا مجال لها فى التطبيق ، اذ تستطيع الادارة خلال أية مدة مهما طالت ان تنفذ المشروع فلا يسقط القرار ٠ ومن ثم تغدو القاعدة انه اذا نفذت المشروعات فى أى وقت فان قرارات النفع العام لا تسقط ٠ ولاشك ان ترتيب هذا الحكم يتعارض مع نص المادة ١٠ ولا يترك فرصة لتطبيقها مع انها القاعدة والاصل ٠

الوسيلة القانونية لاضفاء الصفة العامة على عقار مملوك للدولة ملكية خاصة :

ان الوسيلة القانونية لاضفاء صفة المنفعة العامة على العقار المملوك ملكا خاصا للدولة ، يكون باستصدار قرار وزارى بتقرير هذه المنفعة ، ونقل العقار اللازم لها من الملك الخاص الى الملك العام للدولة ، اذ لا محل فى هذه الحالة لاستصدار مرسوم بنزع الملكية ، لان نزع الملكية يجب أن يكون واقعا على ملك الغير ، أما اذا كان واقعا على ملك الدولة نفسها ، فانه يكون أمرا شكليا لا فائدة فيه ولا ضرورة له (١) ٠

ولا شك ان ما انتهى اليه الحكم سالف الذكر أمر يمليه المنطق كما يفرضه الذوق القانونى السليم ٠

رقابة القضاء الادارى على نزع الملكية :

تعرض القضاء الادارى للقرارات المتعلقة بنزع الملكية ، وبالاستيلاء المؤقت الذى يسبق نزع الملكية ، وذلك على التفصيل التالى :

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٩/١٠/٢٧ ، ق ١٣٢٧ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٦٧ ، ص ١٢٠ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الأفراد برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى ٠

ـ اختصاص المحكمة بنظر القرار مادام مؤثرا فى المركز القانونى للمدعى :

ذهبت المحكمة الادارية العليا (١) بصدد دفع اثير بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر الدعوى ، بحجة ان القرار المطعون فيه لا يعدو أن يكون من قبيل الاجراءات التنفيذية المترتبة على صدور قرار السيد رئيس المجلس التنفيذى رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٦٣ بتقرير المنفعة العامة ، ومن ثم فانه لا ينشىء مركزا قانونيا جديدا ولا يرتفع الى مستوى القرارات الادارية التى يختص القضاء الادارى بطلب الغائها ـ ذهبت الى ان هذا الدفع مردود بأن القرار المطعون فيه استهدف ازالة باقى محطة البنزين المملوكة للمدعى بالقطعة رقم ٥٥٨ والخارجة عن خط التنظيم المعتمد لتوسيع شارع الجيش بمدينة السويس ، واذ صدر القرار على هذا النحو فانه يكون قد خالف أحكام قرار السيد رئيس المجلس التنفيذى رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٦٣ الذى قضى فى مادته الاولى باعتبار ازالة العقارات البارزة عن خط التنظيم المعتمد لتوسيع شارع الجيش بالسويس من أعمال المنفعة العامة . ومفهوم هذا النص ان أعمال المنفعة العامة شملت العقارات البارزة عن خط التنظيم المذكور دون تلك الخارجة عنه ، وهو الامر الذى أكده صريح المذكرة الايضاحية لهذا القرار حين أشارت الى ان محافظة السويس رأت توسيع شارع الجيش بازالة العقارات المعترضة والبارزة عن خط التنظيم المعتمد . وقد استبان من رسم التنظيم المعتمد بالقرار المنشور فى الجريدة الرسمية رقم ٩٤ فى ٢٩ من نوفمبر سنة ١٩٦٢ أن خط التنظيم لم يشمل جميع القطعة رقم ٥٥٨ المذكورة ، ومتى كان الامر كذلك وكان قرار تقرير المنفعة العامة لم يشمل من القطعة رقم ٥٥٨ الا الجزء البارز عن خط التنظيم، فان الجهة الادارية اذ أصدرت القرار المطعون فيه بادخال الجزء المتبقى من هذه القطعة ضمن أعمال المنفعة العامة،فانها بذلك تكون قد أفصحت عن ارادتها الملزمة بقصد احداث مركز قانونى جديد لم يمسه قرار تقرير المنفعة العامة بالتعديل . ولا ينال من ذلك استناد الجهة الادارية الى ان مشروع نزع الملكية قد تناول القطعة رقم ٥٥٨ بالكامل ، ذلك ان هذا المشروع وقد أعد تنفيذا لاحكام قرار رئيس المجلس التنفيذى رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٦٣ ، فانه ليس من شأنه أن يؤثر فى المركز القانونى للمدعى الذى يستمده من قرار تقرير المنفعة العامة المذكور . وبناء عليه فان القرار المطعون فيه

(١) ع فى ١٩٦٩/١/١٨ ، ق ٦٥٩ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٣٤ ، ص ٢٦٤ .
صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس المجلس وعضوية المستشارين عادل عزيز زخارى وعبد الستار آدم ويوسف الشناوى ومحمد صلاح الدين السعيد .

لا يعد مجرد اجراء تنفيذى ، بل هو فى الحقيقة من الامر قرار ادارى تتوافر له مقوماته وخصائصه ويختص القضاء الادارى بنظر الطعن فيه ٠

وما ذهبت اليه المحكمة سليم ، فمادام تصرف الادارة قد عدل فى الوضع القانونى للمدعى بارادة الادارة المنفردة ، فان هذا التصرف يكون قرارا اداريا ، وبالتالى تختص المحكمة بنظر مدى مشروعيته ٠

ـ نشر قرار الاستيلاء لا يعد قرينة قاطعة على العلم به :

لا يعد نشر القرارين بالاستيلاء على أراضى مملوكة للمدعين فى الجريدة الرسمية قرينة قاطعة على علم المدعين اليقينى بهذين القرارين ، متى كان يبين من صياغتهما انهما لم يوضحا الاراضى المراد الاستيلاء عليها سواء من حيث ملاكها أو واضعى اليد عليها ٠ واذا كان هذان القراران قد احالا فى بيان ذلك للرسم المرافق لهما ،فان هذه الاحالة لاتكفى ،بالنظر الى انالخريطة التوضيحية لا تنشر فى الوقائع المصرية ٠ ومن ثم فان النشر على هذه الصورة لا يمكن أن يترتب عليه حكمه من حيث سريان المواعيد القانونية للطعن فى هذين القرارين ٠ وبالنظر الى انه لم يقم دليل من الاوراق ، سواء على اعلان المدعين بهما ، أو على علمهما اليقينى الشامل بمحتوياتهما ،فمن ثم فان الدعوى الحالية تكون قد رفعت فى الميعاد (١) ٠

الطبيعة القانونية لنزع الملكية :

يتحدد المركز القانونى للشخص المنزوعة ملكيته بموجب القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ ويستمد وجوده منه مباشرة ، وهو مركز قانونى ذو محتوى واحد لا يختلف باختلاف الشخص المنزوعة ملكيته ، ومن ثم فهو يندرج فى طائفة المراكز القانونية العامة المعروفة بالمراكز القانونية العامة الموضوعية ٠ والاعمال القانونية التى تربط بين هذا المركز وبين شخص معين منزوعة ملكيته مثل قرار المنفعة العامة ، أو قرار نزع الملكية أو التوقيع على استمارة البيع لا تعدو أن تكون أعمالا شرطية من مقتضاها اسناد المركز القانونى العام الموضوعى بتفصيلاته المحددة بموجب القانون الى الشخص المنزوعة ملكيته ٠ فنزع الملكية لا يعد من قبيل التعاقد سواء فيما يتعلق بالاعمال القانونية

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦١/٤/١١ ، ق ٨٤٠ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٤٥ ، ص ٢٠١ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين أحمد عبد الجواد شحاته ومحمد حامد رضوان ٠

التى يتضمنها أو المراكز القانونية التى يتمخض عنها ، ولا يعد توقيع استمارة البيع على وجه الخصوص تعبيرا عن وضع تعاقدى يربط الجهة نازعة الملكية بالمنزوعة ملكيته ، اذ انه لا سلطان لارادة الطرفين فى ترتيب أى أثر من الاثار المترتبة على نزع الملكية . فى ذات الوقت فانه كثيرا ما يقترن اسناد المركز القانونى العام الى فرد معين برضاء هذا الفرد - كما هو الشأن فى الوظيفة العامة ، ومع ذلك فان الموظف لا يعد متعاقدا مع الادارة التى عينته . وليس أدل على ان العملية بعيدة عن مجال التعاقد ، من حرص المشرع على النص فى عجز المادة التاسعة من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ من انه يترتب على ايداع نماذج البيع موقعا عليها من صاحب الشأن أو القرار الصادر بنزع الملكية بمكتب الشهر العقارى ، جميع الآثار المترتبة على شهر عقد البيع . اذ انه لو كانت العملية تعاقدية لما كان بالمشرع حاجة الى الاحالة على عقد البيع واستعارة بعض أحكامه . وقد جاء بالمذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه انه اشتمل على « ... اجراءات مبسطة لنقل ملكية العقارات الى المنفعة العامة فاستغنى عن تحرير عقود البيع التى تكبد المصالح وذوى الشأن مشقات كبيرة فى استيفاء الاجراءات الشكلية التى يستلزمها التعاقد الرضائى العادى ، واكتفى بالحصول على توقيع ذوى الشأن على استمارات « نماذج » تعد لهذا الغرض ثم تودع بمكتب الشهر العقارى المختص .. » .

ومن كل ما تقدم يتضح ان نزع الملكية لا يعد حتى فى الصورة التى ينتهى فيها الامر الى توقيع صاحب الشأن على استمارة البيع عقدا (١) .

اذن فقرار نزع الملكية شأنه فى ذلك شأن قرار التعيين فى الوظيفة العامة لا يعدو - فى رأى الفتوى سالفة الذكر - أن يكون عملا شرطيا ، يسند مركزا قانونيا عاما الى من تنزع ملكيته .

الخطأ فى اسم المالك لا يعيب القرار :

لا يقدم الخطأ الذى يقع فى اسم المالك وجها للطعن على القرار ، اذ القرار الصادر بالاستيلاء لنزع الملكية انما ينصب على العقار المطلوب نزع ملكيته ، ومادام القرار على ما هو واضح وغير منكور من المدعى ، قد صدر ممن يملكه ، واستوفى اجراءات وغاية مشروعة ، فان الخطأ فى ذكر اسم

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع . السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢١١ ، ص ٤١٢ .

المالك لا يعيبه ، لان القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ ولاعتبارات تتعلق بالصالح العام وحتى لا يتعطل تنفيذ المشروعات ، قد اكتفى بذكر اسم المالك الظاهر عند اصدار القرار بالاستيلاء ، وكفل فى ذات الوقت حقوق الملاك وأصحاب الحقوق ، حتى لا يصرف التعويض الذى ستنصب حقوقهم عليه الا لمستحقيه . وواضح ان البحث فى هذا الشأن ، هو أمر لاحق لصدور القرار بنزع الملكية ، لا يثور الا عندما يتحقق موجب اثارته عند صرف التعويض أو مقابل الانتفاع . واذا كان هذا أمرا منفكا عن القرار ، فمن الطبيعى الا يكون للخطأ فيه اثر عليه ، وفى مكنة المدعى تدارك هذا الخطأ ، والتقدم بمستندات ملكيته والمحافظة على حقوقه على الوجه الذى كفله ورسمه له القانون ، وبالتالى يكون طلب الغاء القرار غير قائم والحالة هذه على أساس من القانون متعين الرفض (١) .

والمحكمة محقة فيما ذهبت اليه ، فمادام العقار المطلوب نزع ملكيته محددا ومعروفا ، وصدر قرار نزع ملكيته من الجهة المختصة وبالاجراءات التى يتطلبها القانون ، فان الخطأ فى اسم مالك العقار لا يؤثر فى مشروعية القرار ، خاصة وانه يمكن تدارك هذا الخطأ والحيلولة دون أن يمس بحقوق المنزوعة ملكيته .

لا تجبر الحكومة على استملاك الجزء الباقى من الارض المنزوعة ملكيتها اذا كان صالحا للانتفاع به :

فى احدى الدعاوى طلب المدعيان الحكم بالزام وزارة الاشغال العامة باستملاك القسم الباقى من العقار المملوك لهما عملا بأحكام قانون الاستملاك رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٤٦ . وقالا شرحا لدعواهما انهما كانا يملكان أرضا زراعية استملكت الحكومة منها جزءا بمقتضى قرار صادر فى سبتمبر سنة ١٩٥٨ وذلك لمشروع عام ، ولكن ترتب على تنفيذ هذا المشروع ، ان أصبح الجزء المتبقى لهما من العقار غيرصالح للانتفاع به ، نظرا لارتفاع منسوب المياه الجوفية بالارض ، وان البحيرة أصبحت تحيط الارض من ثلاث جهات ، وطغت المياه على الطريق الموصل للارض ، وأصبح لا سبيل للوصول اليها الا بالمرور من ملك الغير لمسافة تبلغ ٨ كيلو مترات بعد أن كانت ١٦٠٠ مترا . ولهذا طلبا من الجهة الادارية استملاك هذا الجزء الباقى طبقا للقانون ،

---

(١) ق . د فى ١٩٦٤/٣/٢٤ ، ق ٧٢٨ ، س ١٦ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٥٩ ، ص ٣٠٩ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار الدكتور أحمد موسى وعضوية المستشارين عبد الستار آدم ومحمد طاهر عبد الحميد .

الا انها لم تستجب اليهما بحجة ان ما بقى من الارض صالح للانتفاع . وأما ارتفاع منسوب المياه الجوفية فيها فهو حالة عامة موجودة من قبل بالنسبة لها وللاراضى الاخرى المجاورة للبحيرة ، وليست نتيجة نفاذ المشروع ، اذ هى ترجع الى طبيعة الارض فى هذه المنطقة . وليس بصحيح ان الوصول الى الجزء الباقى من الارض المستملكة صار متعذرا .

قضت محكمة القضاء الادارى بدمشق برفض الدعوى (١) استنادا الى ان المادة ١٧ من القانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٤٦ المعدل بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٥٩ تنص على انه « اذا شمل الاستملاك جزءا من عقار ، وكان الجزء الباقى منه غير صالح للانتفاع ، وجب على الدائرة استملاك كامل العقار ولا حاجة فى هذه الحالة لاستصدار قرار جديد . ويعود تقدير عدم الصلاحية للانتفاع الى مجلس البلدية التى يقع العقار ضمن نطاقها ، وقراره مبرم بهذا الشأن . أما اذا كان العقار واقعا فى المناطق التى لا توجد فيها بلدية فيعود تقدير قابلية القسم الباقى منه للانتفاع أو عدمه للدائرة المستملكة » . وانه ولئن كان عقار المدعيين فى منطقة لا توجد فيها بلدية فان تقدير وزارة الاشغال قابلية الجزء الباقى من العقار للانتفاع أو عدمه أمر يخضع لرقابة القضاء اذ المعنى بالنص الا يترك التقدير لجهة أخرى غير الجهة المستملكة . واما عن الصلاحية للانتفاع وجودا أو عدما فهى مسألة موضوعية مرد تقديرها الى مساحة الجزء الباقى من العقار المستملك وامكان الوصول اليه أو الاقامة فيه وما ينجم عن المشروع الذى اقتضى الاستملاك من نتائج قد يكون من شأنها تغيير حالة الجزء الباقى تغييرا يعطل امكانياته الاولى من حيث الانتفاع . وبغية استيضاح الدعوى واستجلاء وجه الحق فيها قررت المحكمة بجلسة ١٩٦٠/٣/١٧ ندب احد أعضائها للانتقال الى العقار محل النزاع ومعاينته لتقدير صلاحيته للانتفاع من عدمه ، على ان يعين من يرى الاستعانة به من أهل الخبرة . وقد نفذ هذا القرار ورأى السيد العضو المنتدب ان يندب خبيرا لابداء الرأى الفنى فى هذا النزاع ، وقدم الخبير تقريرا فى ١٩٦٠/٥/٩ ، جاء فيه ان الوصول الى العقار موضوع الدعوى ممكن سواء بالسير على الاقدام او بالسيارة ، الا انه فى كلا الحالين ازداد صعوبة . كما ان صلاحية الجزء الباقى للزراعة أو السكن قد نقصت ولكنها لم تنعدم . وبما انه بان للمحكمة من الاوراق والمعاينة وتقرير الخبير الذى تأخذ به ، ان عدم الصلاحية للانتفاع المعنية فى المادة ١٧ من قانون الاستملاك والتى يكون من مقتضاها ان تستملك جهة الادارة الجزء الباقى

---

(١) ق . د فى ١٩٦٠/٦/٢٣ ، ق ١١٣ ، س ١ .

من العقار بحكم القانون غير قائمة بالنسبة للعقار موضوع المنازعة ، ومن ثم فالقرار المطعون فيه سليم صدر على وفق الواقع والقانون .

طعن فى الحكم المذكور فذهبت المحكمة الادارية العليا (١) الى ان المادة ١٧ من القانون المذكور قصدت من النص على استملاك الاجزاء الباقية من العقارات المستملكة متى أصبحت هذه الاجزاء غير صالحة للانتفاع ـ ان تكون الاجزاء الباقية غير صالحة للانتفاع بها كلية وبحيث يصبح الملك لا فائدة منه مطلقا .

وقد خول القانون الجهة الادارية سلطة تقدير حالة الاجزاء الباقية من عقار استملكت جزءا منه من حيث صلاحيتها للانتفاع بها من عدمه ، حتى اذا ما رأت انها غير صالحة للانتفاع بها حق عليها استملاكها . وان رأت غير ذلك فلا تجبر على استملاكها . وقد جعل المشرع قرارها فى هذا الشأن مبرما ، أى باتا ، بمعنى ان رقابة المحكمة تكون مقصورة فى هذه الحالة على التحقق من قيام القرار على وقائع صحيحة تؤدى اليه ، وانه صدر غير مشوب بعيب الانحراف أو سوء استعمال السلطة .

واستطردت المحكمة قائلة : ان جهة الادارة أقامت قرارها برفض استملاك الاجزاء الباقية من ملك المدعيين على واقع المعلومات والاراء التى قدمت اليها من رجالها الفنيين ، والثابت منها ان الاجزاء الباقية من ملك المدعيين تصلح للانتفاع بها . ولذلك فان قرارها هذا يكون قائما على أساس وقائع صحيحة استخلصت استخلاصا سائغا من اصول ثابتة فى ملف الموضوع تؤدى اليه . وليس هناك من دليل فى الاوراق على انها كانت مدفوعة الى ذلك بدوافع شخصية وبالتالى يكون قرارها هذا قرارا صحيحا مطابقا للقانون . ولا يقدح فى ذلك ما اثير حول انقطاع الطريق الاصلى الموصل للارض محل النزاع واستبداله بطريق أطول منه بكثير ، وكذا حول ارتفاع منسوب المياه فى البحيرة ، واثر ذلك على صلاحية الارض للانبات . فلا وجه له لان صاحبة التقدير هى جهة الادارة ، وما يقول به المدعيان كان تحت نظرها عندما أصدرت قرار الرفض المطعون فيه . وحتى على فرض صحة ما يقول به المدعيان من نقصان فى منفعة الاجزاء الباقية من الارض

---

(١) ع فى ١١ من مايو (آيار) سنة ١٩٦١ ، ق ١٠١ ، س ٢ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ١٢٧ ، ص ١٠٠٥ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار محمد عفت رئيس المجلس وعضوية المستشارين سيد الدمراوى ومصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب ومحمد عزت عبد المحسن .

والى مثل هذا ذهبت المحكمة فى ذات الجلسة فى القضية رقم ٩٨ لسنة ٢ ق .

فان ذلك ليس بسبب للاستملاك الذى لا يكون الا فى حالة عدم الصلاحية كلية . وفى تحميل الحكومة لاعباء مالية ، لمجرد زيادة الاعباء الملقاه على المجاورين للمشروع ولو كانت طفيفة ، بالزامها باستملاك الاجزاء الباقية ، انما هو تعطيل للمشروعات العامة التى تعود على الجميع بالنفع ومن بينهم المدعيان . يؤيد ذلك انه اذا كان الثابت ان الارض لم تفقد منفعتها كلية وانما نقصت جزئيا فانه من المسلم فى الفقه الادارى ان الحكومة لا تسأل عما يصيب الاملاك الخاصة من أضرار بسبب تنفيذ المشروعات العامة متى كان تصميمها وتنفيذها مطابقا للاصول الفنية السليمة - وذلك حتى لا تتحمل الدولة اعباء مالية لدفع تلك التعويضات تبهظ كاهلها وتعوقها عن تنفيذ هذه المشروعات العامة ، ومن ثم استقر الرأى على أن يتحمل الافراد أضرار هذه المشروعات مساهمة منهم فيها وتغليبا للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة - فاذا كانت الحكومة لا تلتزم بالتعويض فى هذه الحالة فانها من باب أولى لا يجوز اجبارها على الاستملاك الذى لا يعدو أن يكون نوعا من التعويض .

وانتهت المحكمة الى رفض الطعن .

ولا شك ان ما انتهت اليه المحكمتان سليم . فمادام الجزء الباقى من الارض المنزوعة ملكيتها صالحا للانتفاع به ، كما قرر بذلك الفنيون ، فلا تلتزم الادارة باستملاكه ، اذ مناط هذا الالتزام هو عدم صلاحية ما بقى من الارض المنزوعة ملكيتها للانتفاع به .

التعويض عن نزع الملكية :

- الاصل أن يكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل :

الاصل ان يكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل . غير انه اذا كان عقد الامتياز المبرم بين الحكومة المصرية وشركة أبو قير سنة ١٨٨٧ لتجفيف بحيرة أبو قير وجعلها صالحة للزراعة ، قد نص فيه على عدم التزام الحكومة بأداء أى تعويض عن الاراضى التى تلزم لاعمال المنفعة العامة ، فان من أثر ذلك عدم جواز حصول الشركة المشار اليها على تعويض عن الاراضى التى نزعت منها لمشروع تغذية مصنع شركة راكتا بالمياه العذبة (١) .

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٦٧/١/٣٠ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى ، السنتان ٢١ و ٢٢ ، بند ١٢٨ ، ص ٢٦٥ .

ـ تقدير ثمن الارض يعتد فيه بتاريخ نزع الملكية لا بتاريخ استلام الارض :

اذا بان من الاطلاع على المحاضر التى حررت بين الهيئة العامة للسكة الحديد ووزارة الاوقاف عن استيلاء الهيئة على أرض الوقف الخيرى انها تضمنت بيانا عن التزام الهيئة بأجرة الارض ومقدار هذه الاجرة ، فانه فى ضوء ذلك ، يتعين الاعتداد بتاريخ نزع الملكية ، لا بتاريخ استلام الهيئة للارض ، عند تقدير ثمنها ، وذلك للاسباب الاتية (١)

١ ـ اذا كان مفهوما ان وضع يد الهيئة على الارض كان استعدادا لنزع ملكيتها ، فإن وضع اليد هذا وقد صوّر على انه إيجار ، لم يكن مقصودا به منذ بدايته ضم الارض الى الملك العام ، وانما الاحتفاظ والانتفاع بها لحين اتمام هذا الضم بنزع الملكية ، وليس أدل على ذلك من انه جاء بعجز المحضر المؤرخ ١٩٤٦/٢/١٦ ان الوزارة تحتفظ لنفسها بالحق فى حالة استغناء السكة الحديد عن الارض باعادتها بحالتها التى كانت عليها ، ومن ثم يتعين رفض الادعاء بأن واقعة الاستيلاء سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٤٩ قد ترتب عليها بذاتها ادخال الارض فى المال العام وخروجها عن ملك الوقف وحلول الحق فى التعويض محل حق ملكية الوقف منذ سنة ١٩٤٦ ، وانما تم ذلك بمرسوم نزع الملكية .

٢ ـ لاشك ان نزع الملكية قد يتم بالفعل ـ دون اتباع الاجراءات التى ينظمها القانون ـ وذلك عن طريق ضم عقار مملوك لاحد الافراد الى المال العام ، غير ان مناط تحقق ذلك الاثر فى تلك الحالة أن يتم ضم العقار للمال العام تحت يد هيئة عامة دون أن يأخذ وضع يد الهيئة على العقار أحد الاوصاف المقررة فى علاقات القانون الخاص التى لا ترتب حقا عينيا على العقار كالايجار ـ حيث لا يعقل فى هذه الصورة ان تكون الهيئة العامة مستأجرة للعقار من مالكه وقت الادعاء بخروجه عن ملكه ودخوله فى المال العام . ولا وجه هنا لاثارة بحث أثر غصب عقار وتخصيصه للمنفعة العامة على صيرورته مالا عاما ، لان هذا الفرض لم يتحقق فى الصورة المعروضة حيث لم يتم استيلاء الهيئة على أرض الوقف غصبا وانما على سبيل الايجار كما جاء بالمحاضر صراحة .

٣ ـ ان صدور مرسوم نزع ملكية الارض فى ١٩٥٠/٥/١٨ يقطع الجدل فى انه سبق أن نزعت هذه الملكية قبل ذلك التاريخ اتفاقا أو غصبا ، ذلك لانه ليس من اتفاق على ذلك وانما الاتفاق كان ايجارا ـ كما سبق ـ

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٢١٧ فى ١٩٦٤/٣/١٦ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٨ ، بند ٨٧ ، ص ٢٤٦ .

يبقى ملك الوقف للارض ولا يحسره عنه ، كما انه ليس من غصب على ما سلف بيانه . وعلى ذلك ظلت الارض مملوكة لجهة الوقف فى فترة ما قبل صدور المرسوم المذكور ، وبالتالى لا يبحث التعويض عن خروج الارض عن ملك الوقف خلال تلك الفترة،وانما يبحث فى تاريخ صدور المرسوم اذ بصدوره تحقق اثر خروج الارض عن ملك الوقف واستحقاقه فى هذا التاريخ ثمنها .

- تاريخ تعويض المالك عن عدم الانتفاع بملكه يبدأ من التاريخ الذى حددته الإدارة للاستيلاء على العقار خاليا :

تقضى المادة ١٦ من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع الملكية ، بأن يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطـريق التنفيذ المباشر على العقارات التى تقرر لزومها للمنفعة العامة ... ويبلغ قرار الاستيلاء لاصحاب الشأن بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول يعطون فيه مهلة لا تقل عن أسبوعين لاخلاء العقار .. ويكون لصاحب الشأن فى العقار الحق فى تعويض مقابل عدم الانتفاع به من تاريخ الاستيلاء الفعلى لحـين دفـع التعويض المستحق عن نزع الملكية .

والواضح من هذا النص ان هذه المـادة تعالج حالة الضرورة والاسراع فى التنفيذ ، والتى تقتضى من الجهة نازعة الملكية اختصار الاجراءات والمواعيد المقررة فى قانون نزع الملكية نفسه ، وذلك باصدار قرار بالاستيلاء على العقار وتحديد ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوما لاخلائه .

وكان من مقتضى هذه الحالة أن ينص فى المـادة ذاتها على حق مالك الارض فى التعويض عن عدم الإنتفاع بملكه من تاريخ الاستيلاء على العقار حتى اتمام اجراءات نزع الملكية .

ومادام المالك يعوض عن عدم الانتفاع فينبغى أن يبدأ ميعاد احتساب عدم الانتفاع من التاريخ الذى حدد من جانب الادارة للاستيلاء على العقار خاليا من كل اشغال والذى اخطر به الملاك ، لان الاخلاء انما تم احتراما لاوامر السلطة نازعة الملكية .

أما النص فى المـادة ١٦ على أن يكون التعويض مقابل عدم الانتفاع من تاريخ الاستيلاء الفعلى فان هذا الشرط انما شرع لمصلحة المالك ، فاذا ما تراخت الجهة نازعة الملكية عن الاستيلاء فعلا على العقار بعد أن هيـأه المالك لهذا الاستيلاء فى الميعاد المحدد ، فان ذلك لا يعنى اهدار حقه فى التعويض من تاريخ الاخلاء الفعلى (١) .

---

(١) فتـوى ادارة الفتـوى والتشريع لوزارة الاشغال رقم ١٨٢٧ فى ١٩٥٥/١٢/١١ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ٢٧١ ، ص ٣٨٢ .

ولاشك ان هذه الفتوى نفذت الى روح القانون ولم تقف عند ظاهره ، وبالتالى فانها حققت التفسير السليم للقانون من جهة ، كما انها حققت العدالة للملاك من جهة أخرى ٠

عدم امكانية الانتفاع بالمال يحول دون التعويض :

لا يحول الاستيلاء على عقارات الافراد بعد صدور قرار بتقرير منفعتها العامة دون بقائها فى ذمة أصحابها وتظل من أملاكهم الخاصة ، ويكون لصاحب الشأن الحق فى تعويض مقابل عدم الانتفاع بها من تاريخ الاستيلاء الفعلى الى حين سداد التعويض المستحق عن نزع الملكية ، الا ان أساس هذا التعويض هو ما فات من كسب كان يحققه صاحب الشأن ، لولا هذا الاستيلاء الذى حرمه من الانتفاع بماله ٠ ولكن متى ثبت انه لا يمكن الانتفاع بالمال سواء بقى فى يد صاحبه أو انتقل الى يد غيره فانه لا يستحق هذا التعويض (١) ٠

التعويض العينى عن نزع الملكية لا يكون الا بقانون :

بتاريخ ٢١ مارس سنة ١٩٥٦ ، صدر قرار من مجلس الوزراء بالموافقة على ان تقوم وزارة الاشغال بالتصرف فى المسطحات المتخلفة عن مشروعات الرى والصرف وغيرها مما تقوم بتنفيذه ، وذلك باعطاء هذه المسطحات الى أصحاب الشأن فى تعويض نزع الملكية ، بدلا من التعويض النقدى المقرر لهم قانونا ٠

ولما كانت نصوص القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة او التحسين والقوانين المعدلة له ، تجرى على ان التعويض المستحق مقابل نزع الملكية لا يكون الا نقديا ، فمن ثم لا يجوز تقرير طريق آخر للتعويض - بجعله تعويضا عينيا مثلا - الا اذا تم ذلك بذات الاداة التى تقرر بها الطريق الاول للتعويض أى بقانون على الاقل ٠ ولاشك فى ان قرار مجلس الوزراء المشار اليه لا يرقى الى مرتبة القانون ، وبالتالى لا يجوز أن يقرر طريقا جديدا للتعويض عن نزع الملكية يخالف ما جاء فى هذا الصدد فى قانون نزع الملكية سالف الذكر ٠ وعليه فكل ما عنى به القرار المشار اليه هو تخويل وزارة الاشغال الحق فى التصرف فى المسطحات

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٥/١/٢٦ ، ق ٢٣ ، س ١٧ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٢٤٥ ٠ ص ٤٧٩ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز يوسف ومحمد فهمى طاهر ٠

المستغنى عنها والفائضة عن مشروعات الرى والصرف والمشروعات الاخرى التى تضطلع بها الوزارة ، وذلك دون توسط من مصلحة الاملاك الاميرية التى كان لها أصلا الحق فى بيع تلك المسطحات عن طريق الممارسة .

وترتيبا على ما تقدم ، ومتى كان طلب الحصول على أرض بدلا من اقتضاء التعويض النقدى المقرر قانونا ، يعتبر خارجا عن نطاق قانون نزع الملكية المشار اليه ، وما قرره فى شأن تعويض صاحب الشأن عن نزع ملكية عقاره للمنفعة العامة ، فانه لا مناص بالتالى من اعمال حكم المادة ١٥ من القانون المذكور ، متى رفض صاحب التعويض الثمن المقدر بمعرفة المصلحة ، وطلب الحصول على أرض من تلك المتخلفات بدلا منه . اذ جاء فى المادة المذكورة ، ان المعارضات فى التعويض لا تحول دون حصول ذوى الشأن على المبالغ المقدرة بمعرفة المصلحة . واذا تعذر الدفع لاى سبب كان ، ظلت المبالغ مودعة بأمانات المصلحة ، مع اخطار ذوى الشأن بكتاب موصى عليه بعلم الوصول ، ويكون دفع التعويض لذوى الشأن أو اخطارهم مبرئا لذمة المصلحة نازعة الملكية من قيمة التعويض ، عن عدم الانتفاع المنصوص عليه فى باب الاستيلاء على العقارات (١) .

مدى سلطة الادارة بالنسبة للاعتراضات التى تقدم اليها :

باستعراض نصوص القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين ، يبين ان المشرع ولو انه وسع من سلطة الجهة الادارية فى نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين ، الا انه من ناحية أخرى أحاط الملاك واصحاب الشأن برعاية ، بأن فرض من الضمانات ما يكفل لهم المحافظة على حقوقهم قبل جهات الادارة ومصالحها القائمة على نزع الملكية ، واستوجب اعلانهم بكل ما يتعلق باجراءات نزع الملكية وتقدير عقاراتهم ، وحرص على الاستيثاق من علمهم بكل هذه الاجراءات فوفر لهم من وسائل العلم ما لم يكتف فيه بوسائل النشر واللصق بصفة عامة ، بل استوجب اخطار صاحب الشأن قبل عملية الحصر والصاق الكشوف بالميعاد الذى يتم فيه ذلك بكتاب مسجل بعلم الوصول . وزيادة فى هذه الضمانات أباح لاصحاب الشأن حق الاعتراض فيما يمس حقوقهم ، وأناط الاختصاص بالفصل فى هذه الاعتراضات لجهة أخرى بعيدة عن المصلحة القائمة على نزع الملكية ، وهى اللجنة التى يرأسها قاض يختاره رئيس المحكمة بالتطبيق للمادة (١٢) من القانون . وغنى عن البيان ، انه اذا كان لهذه

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٦٤/٥/١٧ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، بند ٢٨١ ، ص ٦٨١ .

اللجنة الاختصاص بالفصل فى المعارضة ، فان هذا الاختصاص يشمل كل ما يتعلق بهذه المعارضة من حيث الشكل أو الموضوع ٠ فاذا كان القانون قد استوجب تقديم المعارضات فى ميعاد معين ، فان اللجنة المذكورة هى وحدها دون غيرها التى تختص بالفصل فيما اذا كانت المعارضة قدمت فى الميعاد من عدمه ٠ يؤيد ذلك ان القانون حدد فى المادتين ١١ و ١٢ منه دور جهة الادارة نازعة الملكية بأن قصره على دراسة المعارضة وتحقيقها ، ثم ارسالها بعد ذلك الى رئيس المحكمة بالملاحظات التى تراها فى ميعاد معين ، ليحيلها بدوره الى اللجنة المذكورة فى ميعاد حدده له القانون أيضا ، ومن ثم فان جهة الادارة المذكورة لا تملك أن تحجز أية معارضة فى تقدير التعويض وتمتنع عن ارسالها لرئيس المحكمة ، بحجة تقديمها بعد الميعاد ، لان ذلك ليس من وظيفتها ، والقانون لم يخولها أية سلطة فى هذا الخصوص ، الا فى حالة وحيدة لا شأن لها بالمواعيد ، ونص عليها صراحة فى الفقرة الاخيرة من المادة السابعة ، وهى حالة عدم سداد الرسم المقرر فيها على الاعتراض المتعلق بالتعويض ٠ فقد قضت هذه الفقرة باعتبار المعارضة كأن لم تكن اذا لم يرفق بها الرسم المذكور - ولا يؤثر فى ذلك نص المادة الثامنة من القانون وهو ما تستند اليه بلدية الاسكندرية ، بمقولة انه بمقتضاه تصبح التقديرات نهائية بفوات المواعيد المنصوص عليها فى المادة السابعة من القانون وهى ثلاثون يوما من انتهاء عرض الكشوف ولا تجوز المنازعة فيها أو الادعاء فى شأنها بأى حق قبل الجهة نازعة الملكية ٠ ولا مقنع فى ذلك لان المشرع يفترض عندماوضع هذا النص ، ان الاجراءات التى سبقت العرض من اعلان ونشر بصفة عامة واخطار أصحاب الشأن بصفة خاصة قد وقعت كلها صحيحة مطابقة للقانون حتى تنتج أثرها القانونى بحكم هذا النص ٠ أما اذا كان لصاحب الشأن مطعن عليها فمجال هذا الطعن والفصل فيه معقود للجنة الفصل فى المعارضات التى يراسها القاضى والمنصوص عليها فى المادة ١٢ ٠ ومن ثم لا يسوغ لجهة الادارة بداهة أن تتمسك بنص المادة الثامنة المذكورة لاخفاء ما شاب هذه الاجراءات من عيوب قد تتكشف لهذه اللجنة عندما يعرض عليها الامر ، والقول بغير ذلك قد يمكن جهة الادارة من أن تفوت على أصحاب الشأن حق الاعتراض على التقدير باغفال اجراءات النشر أو الاخطار ، وتعطل بذلك الحماية التى قصدها القانون من فرض هذا الحق لاصحاب الشأن (١) ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٠/١/٢٩ ، ق ٨٨٣ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٢٢ ، ص ٢١٠ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته ٠

ولاشك أن هذا الحكم يحمى حقوق الافراد ، لان الادارة قد تمثل عازلا بينهم وبين اللجنة المختصة بنظر اعتراضاتهم معللة تصرفها بهذا السبب أو ذاك . كما قد تعطل بارادتها نصوص القانون التى ناطت باللجنة ممارسة هذا الاختصاص .

القرارات الصادرة من لجان الفصل فى المعارضات قرارات ادارية :

تعد لجنة الفصل فى المعارضات المشكلة طبقا للقانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ الخاص بنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين لجنة ادارية ذات اختصاص قضائى ، والقرارات التى تصدرها هذه اللجنة تعتبر قرارات ادارية وليست قرارات قضائية . ذلك أن خلافا قام حول طبيعة القرارات الصادرة عن اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائى ، ولكن محكمة القضاء الادارى حسمت هذا الخلاف منذ انشائها آخذة بالمعيار الشكلى ، وأدرجت فى اختصاصها الغاء القرارات الصادرة من تلك اللجان ولو كانت تمارس اختصاصا قضائيا . واذا كان المشرع فى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المشار اليه قد أخرج من اختصاص القضاء الادارى الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة من لجان الفصل فى المعارضات وناط بها المحكمة الابتدائية التى تقع فى دائرتها العقارات ، فان ذلك لا يغير من طبيعة القرارات التى تصدرها هذه اللجان ، فتظل محتفظة بطبيعتها كقرارات ادارية ، شأنها فى ذلك شأن القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل ، والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافعة أمام المحاكم الوطنية وتاديبهم ، فان الطعون المرفوعة عن هذه القرارات قد أخرجتها المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ من اختصاص القضاء الادارى (١) .

التزام لجنة الفصل فى المعارضات باعلان ذوى الشأن بقراراتها :

مادام القرار الذى تصدره لجنة الفصل فى المعارضات يعتبر قرارا اداريا . بحسب المعيار الشكلى الذى اضطردت على الاخذ به محكمة القضاء الادارى ، فان اعلان هذا القرار للطرفين المتنازعين يقع على عاتق هذه اللجنة نفسها ويقوم به سكرتيرها . واذا كان القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ قد أغفل النص على ذلك ، فان المتبع ان تقوم اللجان الادارية ذات

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الاشغال رقم ٢٦٠٨ فى ١٩٥٦/٨/٢٨ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ١٩٨ ، ص ٢٩٤ . وانظر كذلك : **الفتوى رقم ١٩٦** فى ١٩٥٧/٤/٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٩٦ ، ص ١٦٨ .

الاختصاص القضائى باعلان الطرفين بالقرارات التى تصدرها بدون حاجة الى نص خاص . واذا كان القانون المذكور قد سكت أيضا عن تبيان طريقة هذا الاعلان ، فان العمل قد جرى على اعلان ذوى الشأن بالقرارات الصادرة من هيئات ادارية ذات اختصاص قضائى عن طريق خطابات موصى عليها مصحوبة بعلم وصول .

يؤيد ذلك ان القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المشار اليه لم ينص على ان يكون الاعلان طبقا لقانون المرافعات ، سواء فى هذه الحالة أو غيرها ، وانما على العكس من ذلك جرت نصوصه جميعها على اخطار ذوى الشأن بخطابات موصى عليها مصحوبة بعلم وصول فى الحالات التى أوجب فيها هذا الاخطار ، خاصة وان هذه الطريقة توفر الجهود والنفقات التى تتكلفها الحكومة وذوو الشأن فى اعلان هذه القرارات عن طريق المحضرين ، كما ان فيها اختصارا للوقت الذى يستغرقه الاعلان بهذه الوسيلة (١) .

- ثانيا -

الاستيلاء المؤقت للضرورة أو لخدمة مشروع ذى نفع عام

جاء القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين ، ملغيا القانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٧ والمرسوم بقانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٣١ ، ومتضمنا أحكاما جديدة متعلقة بالاستيلاء المؤقت على العقارات .

فالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٧ كان يجيز الاستيلاء المؤقت للمنفعة العامة لغاية ثلاث سنوات . أما اذا كان الاستيلاء لازما لمدة تزيد على ثلاث سنوات فتنزع ملكية العقار ان لم يتم الاتفاق وديا على ذلك .

وفى ظل القانون المذكور ، استقر قضاء مجلس الدولة المصرى على ان الادارة اذا لجأت الى الاستيلاء المؤقت على عقارات الافراد ، فيجب أن تكون نيتها منصرفة الى التوقيت . أما اذا كانت تنوى منذ البداية الاستيلاء نهائيا على العقارات ، فيجب عليها أن تلجأ الى نزع الملكية (٢) .

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الاشغال رقم ٢٦٠٨ فى ١٩٥٦/٨/٢٨ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ١٩٨ ، ص ٢٩٤ . وانظر كذلك : الفتوى رقم ١٩٦ فى ١٩٥٧/٤/٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٩٦ ، ص ١٦٨ .

(٢) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٦٦ وما بعدها .

ثم صدر القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ ، وعالج حالتين للاستيلاء المؤقت ، الحالة الاولى : الاستيلاء على العقار قبل تمام اجراءات نزع الملكية وبعد صدور القرار المقرر للمنفعة العامة وهذا الاستيلاء يتم الى أن يتحقق نزع الملكية ٠ (م ١٦ من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤) ، ولم يكن لهذه الحالة مقابل فى التشريعات السابقة ٠ الحالة الثانية : الاستيلاء المؤقت فى حالة احتياج الادارة لعقار من العقارات لمدة مؤقتة يعود بعدها الى صاحبه ٠ وتتمثل الحالة الثانية فى صورتين : أولاهما : حالة الضرورة أو الاستعجال ، الثانية : لزوم العقار المستولى عليه لخدمة مشروع ذى نفع عام ٠ (م ١٧ و ١٨ من القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤) ٠

واذا كنا قد تعرضنا للحالة الاولى عند الكلام عن نزع الملكية ٠ فان كلامنا هنا سوف يقتصر على الحالة الثانية وهى حالة تعرضت لها محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا ٠

لا يجوز أن يستهدف قرار الاستيلاء المؤقت تحقيق غاية مالية :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الحكم بالغاء القرار الصادر من السيد رئيس الوزراء بالاستيلاء على العقار رقم ١٥ شارع أحمد حلمى بشبرا ، تأسيسا على انه لم يصدر بباعث من المصلحة العامة ، انما صدر فى الحقيقة انتقاما من المدعى ، لانه لجأ الى القضاء المستعجل وحصل على حكم منه باخلاء محافظة الشرقية التى صدر قرار الاستيلاء لصالحها من العين المستولى عليها ، والتى كانت تستأجر جزءا منها ٠ وقال المدعى انه رغم تصالحه مع المحافظة وتنازله عن هذا الحكم فقد استصدرت القرار المطعون فيه دون ما سبب يبرره أو يتطلب استصداره ٠

حكمت محكمة القضاء الادارى بالغاء القرار المذكور(١)٠ واقامت المحكمة قضاءها على أنه يبين من صورة المذكرة الايضاحية للقرار المطعون فيه ، ان القرار استند الى ان المدعى يؤجر لمحافظة الشرقية من الباطن ٢٢غرفة مفروشة من العقار المستولى عليه بإيجار باهظ قدره ١٣٢ جنيها ، لا يتناسب مع القيمة الايجارية للمبنى الذى يستأجره المدعى من البطريركية بمبلغ ٥٠ جنيها ٠ كما استند القرار أيضا الى ان المدعى استصدر حكما من محكمة الامور المستعجلة بطرد المحافظة من العقار وتسليمه اليه ، وان هذا الحكم واجب النفاذ ، وانه من غير المتيسر فى الوقت الحاضر تدبير سكن للطالبات المغتربات

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٦٦/٦/٧ ، ق ٧٨٤ ، س ٢٠ ٠

من ابناء المحافظة اللائى يقمن بالعقار . ولما كان الثابت من الاوراق ان المحافظة كانت تستأجر من المدعى جزءا من المبنى المستولى عليه لسكن طالبات محافظة الشرقية المغتربات اللائى يدرسن بجامعات القاهرة ومعاهدها العليا ، وانه قام نزاع بين المدعى والمحافظة لجأ بسببه المدعى الى القضاء واستصدر حكما فى الدعوى رقم ١٧١٣ لسنة ١٩٦٥ مستعجل القاهرة بطرد المستأجر وتسليم العين له ، وقد تصالح الطرفان بعد ذلك بموجب محضر صلح مؤرخ ١٩٦٥/٨/٨ تنازل فيه المدعى عن الحكم الصادر لصالحه ودفعت المحافظة اليه مبلغ ٥٧٤ جنيها و ٣٠٠ مليما ، فانه يتضح ان خطر طرد الطالبات من المبنى المستولى عليه قد زال واستقر لمحافظة الشرقية الحق فى البقاء بالعين ، ومن ثم يكون هذا الشق من اسباب القرار المطعون فيه غير قائم ، ولا يبقى من أسبابه سوى ارتفاع القيمة الايجارية للمبنى ، وهذا السبب لا يصلح بدوره مبررا للاستيلاء لان محافظة الشرقية سبق أن أرتضتها ، ولذلك يكون القرار غير قائم على سبب صحيح ، ويقع بذلك مخالفا للقانون مستوجب الالغاء .

طعنت الحكومة فى الحكم المذكور مؤسسة طعنها على ان المحكمة لم تضع فى اعتبارها حينما تناولت بعض ما ورد بالمذكرة الايضاحية للقرار ، ان المحافظة حين ارتضت التعاقد مع المدعى على استئجار بعض غرف العقار المستولى عليه بايجار باهظ كانت امام ظروف ملحة وعاجلة نظرا لقرب مواعيد الدراسة ، ولعدم وجود مساكن خالية ، واضطرارها لتهيئة سكن للطالبات المغتربات من المحافظة اللائى يدرسن فى جامعات القاهرة ومعاهدها العليا ، وانها لم تراع الظروف التى أملت عليها اجراء الصلح . ولم تستشف المحكمة من هذه المذكرة مقدار ما لاقته من متاعب من جانب المطعون ضده . ويكون الحكم اذ اغفل كل ذلك قد خالف القانون .

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا(١) الى انه يبين من وقائع الدعوى ، ان الباعث الذى حفز محافظة الشرقية على السعى الى استصدار القرار المطعون فيه هو الحكم الصادر باخلائها من المبنى المطلوب الاستيلاء عليه ، وقصدها من ذلك هو تعطيل تنفيذ هذا الحكم ، الا انه بعد تمام الصلح بينها

---

(١) ع ف ١٩٦٧/٢/١٨ ، ق ١٣٠٩ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ٦٩ ، ص ٦٦٤ .

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين الدكتور احمد موسى وعبد الستار آدم ومحمد طاهر عبد الحميد ويوسف الشناوى .

وبين المدعى تحول هذا القصد إلى مجرد الرغبة فى التنصل من شروط عقد ايجار رأتها مجحفة بما انطوت عليه من مغالاة فى الاجرة التى التزمت بها وهذا الذى استهدفته محافظة الشرقية اولا واخيرا لا جدال فى انه لم يكن قصدا مشروعا للقرار الادارى بعامة ــ وهو لا يتغيا الا المصلحة العامة ــ ولا بقرار الاستيلاء بخاصة ، وهو لا يتخذ الا لتحقيق الاغراض المحددة المبينة فى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المنظم للاستيلاء المؤقت على العقارات . ذلك ان سلطة الاستيلاء المؤقت على العقارات انما شرعت ــ طبقا لنص المادة ١٧ الذى صدر القرار المطعون فيه بالاستناد اليه ــ لمواجهة حالة الاستعجال او حالة الطوارىء أو اذا كان العقار لازما لخدمة مشروع ذى نفع عام ، وليس كذلك الحال اذا كان المقصود بالاستيلاء هو مجرد تحقيق مصلحة مالية بحتة ، تنحصر فى التوصل الى خفض القيمة الايجارية المتفق عليها فى عقد الايجار بين المحافظة والمدعى . وهذا القصد يمكن استخلاصه باطمئنان من الملابسات التى سبقت استصدار القرار المطعون فيه .

فملابسات صدور القرار المطعون فيه لم يكن القصد منها توفير الاستقرار للطالبات وتجنيبهن التشريد المترتب على اخلاء العقار المستولى عليه ، ذلك لان قرار الاستيلاء انما صدر بعد اتمام الصلح بين المؤجر من الباطن والمحافظة ، وكان مقصودا به تمكين محافظة الشرقية من رفع ظلم مالى ظنته حائقا بها من جراء الاجرة الباهظة التى اضطرت الى قبولها فى الظروف الدقيقة التى تم فيها تعاقدها على استئجار المبنى موضوع القرار المطعون فيه . وهذا القصد السافر المستفاد من ملابسات الدعوى ــ وبعد ان زالت أسباب التهديد لراحة الطالبات اللائى يسكن العقار المستولى عليه ــ لا شبهة فى انه يصم قرار الاستيلاء بعيب الانحراف بالسلطة ، ويفضى من ثم الى بطلانه ، ويترتب على ذلك ان قرار الاستيلاء الصادر بقصد تحقيق هذه الغاية المالية المحددة ــ وهى حماية موارد المحافظة ــ يكون باطلا حقيقا بالالغاء .

ونلاحظ على هذا الحكم ان محكمة القضاء الادارى ادانت القرار المطعون فيه بعيب السبب ، فى حين ان المحكمة الادارية العليا أدانته بعيب الغاية . والتسبيب فى كلا الحكمين سليم .

فمحكمة القضاء الادارى رات ان ارتفاع القيمة الايجارية التى ارتضتها الإدارة لا يصلح سببا صحيحا يمكن ان يحمل عليه القرار المطعون فيه . والمحكمة الادارية العليا رات ان الغرض من الاستيلاء المؤقت بنص القانون اما مواجهة حالة الضرورة واما لزومه لخدمة مشروع ذى نفع عام . اى ان الغرض من الاستيلاء المؤقت محدد بحيث لا يجوز قانونا تحقيق هدف

آخر غيره ولو كان متعلقا بالمصلحة العامة ، والا كان القرار مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة لخروجه على مبدأ تخصيص الاهداف . واذا كان الغرض فى الحالة الماثلة هو تحقيق مصلحة مالية وليس حماية الطالبات من الطرد فان القرار يكون غير مشروع .

ولعل الاختلاف بين المحكمتين فى التسبيب راجع الى الارتباط الوثيق بين السبب والغاية ، حتى ان العيب الذى يشوب الغاية يكون مصحوبا دائما بوجود عيب فى السبب (١) ، وعلى ذلك فان ادانة قرار ما بعيب الغاية يجعل ادانته بعيب السبب مسألة ممكنة وطبيعية .

— ثالثا —

الاستيلاء لدواعى التعـليم

تمهيــد :

تكلمنا فى الجزء الاول من هذا الكتاب (٢) عن موقف مجلس الدولة من الاستيلاء على العقارات لدواعى التعليم ، فى ظل المرسـوم بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٥ — بتخـويل وزير المعارف سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم — ومن بعده القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ .

وفى هذا الجزء نتعرض الى موقف مجلس الدولة من هذا الموضوع ، فى ظل القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ — بشأن الاستيلاء على العقارات اللازمة لوزارة التربية والتعليم — المعدل بالقانون رقم ٣٣٦ لسنة ١٩٥٦ ثم بالقرار بقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ .

ضرورة وجود العقار صالحا لأداء الغرض منه لامكان الاستيلاء عليه :

يستفاد من نصوص القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ فيما قررته من منح جهة الادارة سلطة الاستيلاء جبرا على العقار ، وفيما اشترطته من أن يكون العقار خاليا ، ان القانون لم يستهدف مصلحة جهة الادارة فى الاستيلاء لخدمة مرفق التعليم على عقار يصلح للاستعمال فحسب ، بل يستهدف من جانب آخر الحفاظ على حقوق الافراد وحرياتهم بالنسبة لاملاكهم ، فاشـترط لذلك أن يكون العقار محل الاستيلاء خاليا حتى لا يمس حقوق السكنى للأفـراد .

---

(١) راجع كتابنا : تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ، ١٩٨٣ ، ص ٤١٤ — ٤١٥

(٢) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٧٠ وما بعدها .

وغنى عن البيان ، انه يتعين لتمام الاستيلاء المشار اليه ، أن يكون العقار موجودا بالفعل وصالحا لاداء الغرض منه ٠

فاذا كان الثابت من الاوراق ان المدعية استصدرت ترخيصا من السلطة المختصة بهدم العقار محل النزاع منذ سنة ١٩٦٥ ، وقامت بتجديده بعد ذلك ، ثم استصدرت ترخيصا فى سنة ١٩٦٦ لبناء عمارة سكنية محـله ، وقامت المدعية بالاعلان بجريدة الاهرام فى ١٩٦٩/٣/٢٩ عن رغبتها فى بيع انقاض العقار وباعته فعلا ، ، وبدأ المقاول يتخذ اجراءات الهدم ، فقام بنزع درجات السلم والابواب والشبابيك وخشب الارضيات بالدور الاول العلوى ونقلها من المبنى ، كما قام بنزع خشـب الارضيات بالدور الارضى واحدث فجـوة باسقف كل من الدورين الاول والعلوى ودورات المياه ونزع بلاط القيشانى من دورات المياه وهدم بعض اسوار الفراندات وكرانيش السطح وقد تم ذلك قبل قيام مديرية التربية والتعليم يوم ١٩٦٩/٥/١٢ بتنفيذ قرار الاستيلاء الذى لم يكن قد نشر بعد بالجريدة الرسمية ٠٠ ومفاد ما تقدم انه قبل نشر القرار المطعون فيه كان العقار المستولى عليه من الناحية القانونية انقاضا بيعت الى مقاول الهدم ، ومن الناحية الواقعية هيكلا لعقار كان قائما من قبل ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه يكون قد تغول على حق المدعية التى قامت ببيع ملكها انقاضا فى حـدود حقها الشخصى فى التصرف فى ملكها ، بعـد استصدار التراخيص اللازمة من الجهات الادارية المختصة ٠ كما ان القرار لم يصادف محلا قابلا للتنفيذ ، فالعقار حقيقة خال ، لكنه لم يعد عقارا صالحا لاداء الغرض من الاستيلاء عليه ٠ وبهذه المثابة يكون القرار المطعون فيه قد جانب حقيقة الواقع وحكم القانون ويتعين لذلك الغاؤه (١) ٠

وما انتهت اليه المحكمة لا يتفق فقط مع القانون بل يتجاوب كذلك مع المنطق ٠ فاذا كان الاستيلاء على العقار مقصودا به تحقيق صالح التعليم ، فان هذا الغرض لا يمكن الوصول اليه الا اذا كان العقار صالحا للاستعمال ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٧٠/٤/٢١ ، ق ١٦٨٨ ، س ٢٢ ، مجموعة السنة ٢٤ ، بنـد ١١٣ ، ص ٣١٣ ٠

صـدر هـذا الحـكم من هيئة منازعات الافـراد والهيئات برياسة المستشـار عبد الفتاح نصار وعضوية المستشارين يحيى الجارحى وعاطف العزب ٠

وجوب خلو العقار ، وان يتم الاستيلاء عليه لصالح هيئة تساهم فى رسالة وزارة التربية والتعليم :

تقول محكمة القضاء الادارى :

اذا كان الثابت من الاوراق ان المدعى هجر منزله منذ مدة طويلة واقام بالقاهرة حيث اتخذها مقرا دائما له ومركزا لادارة أعماله ، وانه بذل مساعى للمبادلة على منزله المستولى عليه بأحد القصور المصادرة بالقاهرة والاسكندرية ، لم تصل الى نتيجة ، وان استهلاك النور والمياه وصل من الضآلة حدا يقطع بعدم الاقامة بالمنزل منذ مدة طويلة ، ومن ثم فيعتبر المنزل خاليا وغير مشغول . ولا يغير من هذا النظر ما يستند اليه المدعى كدليل على الاشغال من تجهيز المنزل بالاثاثات والادوات اللازمة للاقامة به وسكناه ، اذ انه فضلا عن أن هذه الاثاثات والادوات موجودة بالمنزل منذ ان كان يقيم به المدعى ، فان وجودها فى حد ذاته لا يكفى وحده لاعتبار المنزل مشغولا اذا لم يقترن هذا التجهيز بنية صاحبه فى الاقامة به .

ومتى اعتبر منزل المدعى خاليا فى حكم القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ ، فانه يحق للوزارة وقد كانت فى حاجة الى مسكن للطالبات ، أن تستولى عليه ليقمن فيه ، ويكون قرارها بذلك سليما ومتفقا مع القانون ولا مخالفة فيه أو تعسف ، مما يجعله بمنأى عن كل طعن . ولا يغير من هذا النظر ما يقول به المدعى من ضآلة الايجار المقدر للمنزل ، ومن استيلاء الوزارة على منازل أخرى لصالح الجامعة ، فهذا لا يعنى عدم الحاجة الى الاستيلاء على منزل المدعى ، بل انه يعنى ان هذا الاستيلاء لم يكن ليفى بحاجة الجامعة الى المبانى الخالية . واما ضآلة الايجار فهى أمر خارج عن القرار المطعون فيه ، ويمكن للمدعى معالجته بسلوك الطريق الذى رسمه القانون لتقدير الايجار تقديرا سليما (١) .

واذا كان خلو العقار معناه الا يكون أحد شاغلا له ، سواء كان مالكا أو مستأجرا ، حتى لا يترتب على الاستيلاء اخراج شاغله جبرا عنه ، وهذا

---

(١) ق . د ق ١٩٦٠/٦/٢٨ ، ق ٧٣ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٢١١ ، ص ٣٧٣ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد علت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز البرادعى وأحمد عبد الجواد شحاته .

ما اراد المشرع تفاديه ، فانه اذا كان المنزل مهجورا ولم يكن مشغولا بمالكه ، فقد تحقق الشرط الذى أوجبه القانون للاستيلاء وهو الخلو ·

★ ★ ★

وفى احدى الدعاوى طلب المدعون وقف تنفيذ قرار السيد رئيس المجلس التنفيذى رقم ٩٤٣ لسنة ١٩٦٣ بالاستيلاء على العقار رقم ٢٥ بشارع الرصافة قسم محرم بك بالاسكندرية لشغله مدرسة ابتدائية ، وفى الموضوع بالغاء القرار المذكور · وقال المدعون شرحا لدعواهم انهم حصلوا على حكم فى الدعوى رقم ٢٤٢٤ لسنة ١٩٦٠ مساكن كلى اسكندرية بالاخلاء لتأخر مدرسة رمسيس الابتدائية الحرة فى سداد الايجار · وقد قام الملاك بتنفيذ الحكم واخلى العقار ووضع السكان ايديهم على العقــار بمنقولاتهم وعائلاتهم · غــير ان رئيس المجلس التنفيذى أصدر القرار رقم ٩٤٣ لسنة ١٩٦٣ بالاستيلاء بالايجار على العقار المذكور لمدة ثلاث سنوات لشغله مدرسة ابتدائية وان هذا القرار لم ينفذ بعــد · ونعى المدعون على القرار المذكور مخالفته للقانون لانه ورد على عقار مشغول ·

وقد قضت محكمة القضاء الادارى فى الشق الموضوعى من الدعوى بالغاء القرار رقم ٩٤٣ لسنة ١٩٦٣ · واقامت المحكمة قضاءها على انه استبان لها من الاوراق عدم خلو العقار موضوع القرار المطعون فيه من ساكنيه المستأجرين له قبل صدور قرار الاستيلاء عليــه ، وحتى تاريخ معاينته تمهيدا لتنفيذ الاستيلاء عليه ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر مخالفا للقانون(١) ·

طعن فى الحــكم المذكور فقضت المحكمة الادارية العليــا (٢) برفض الطعن · واقامت قضاءها على ان القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ اشــترط لامكان الاستيلاء على العقارات اللازمة لحــاجة وزارة التربية والتعــليم أو احدى الجامعات او غيرها من معاهد التعليم او احدى الهيئات التى تساهم فى رسالة وزارة التربية والتعليم ، ان يكون العقار خاليا · ومفهوم الخــلو فى حكم هذا الشرط هو الا يكون احــد ـ مالكا كان أو مستأجرا ـ شــاغلا للعقار عند صدور قرار الاستيلاء عليه ، حتى لا يترتب على هــذا القــرار اخراج شاغله جبرا عنه ، وهو محظور اراد الشارع ان يتقيه ·

---

(١) الدعوى رقم ١٤٥٦ لسنة ١٧ ق ·

(٢) ع ق ١٩٧٠/١/١٠ ، ق ٤٣٣ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٨ ، ص ١١٤ ·
صدر هذا الحكم برئاسة المستشار محمد شلبى يوسف رئيس المجلس وعضوية المستشارين يوسف الشناوى ومحمد عبد العزيز يوسف ومحمد صلاح الدين السعيد وعلى لبيب حسن ·

واذ تبين للمحكمة ان القرار المطعون فيه صدر بعد اخلاء مدرسة رمسيس الحرة من المبنى ونقل اثاثاتها واوراقها وتوزيع تلاميذها على مدرسة أخرى ، ولم يكن العقار خاليا عند اصدار القرار سالف الذكر بل كان مشغولا بمستاجرين ، فقد ايدت الحكم المطعون فيه ورفضت الطعن ·



وفى دعوى اخرى طلب المدعى الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار الاستيلاء الصادر من وزير التربية والتعليم فى ١٩٥٦/٤/١٣ بالاستيلاء على العقار الكائن بشارعى محرم بك رقم ٧٣ وبوالينو بالاسكندرية ، وفى الموضوع بالغاء القرار المذكور · وقال المدعى شرحا لدعواه ان بلدية الاسكندرية استاجرت المنزل المذكور ، ولما تأخرت فى اداء الاجرة اقام دعوى مدنية ضدها ، وقضت المحكمة الكلية باخلاء العين المذكورة ، فاستشكلت البلدية فى الحكم ريثما صدر قرار وزير التربية والتعليم المطعون فيه بالاستيلاء على المبنى المذكور وتسليمه لبلدية الاسكندرية · وقال المدعى ان هذا القرار مخالف للقانون ، لان القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ لم يعط وزير التربية والتعليم سلطة الاستيلاء على اى عقار الا اذا كان العقار خاليا ، وأن يكون لازما لاحدى الجامعات أو معاهد التعليم أو احدى الهيئات التى تساهم فى رسالة وزارة التربية والتعليم · والشرط الاول مفقود لان العقار لازال مشغولا بسكن بلدية الاسكندرية · اما الشرط الثانى فمتخلف لان بلدية الاسكندرية ليست من الهيئات التى تساهم فى رسالة وزارة التربية والتعليم ، لانه ليس لها فعلا اشراف على اية مدرسة انما كانت تستاجر العقار موضوع النزاع لاستعماله دارا لرعاية البنات فقط دون تعليمهن ، فضلا عن ان قانون انشاء مجلس بلدى الاسكندرية رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ جعل اختصاص هذا المجلس منحصرا فى مساعدة المؤسسات والمعاهد الخيرية دون انشاء مدارس لها وباسمها ·

انتهت محكمة القضاء الادارى (١) الى رفض طلب وقف التنفيذ ثم رفض الدعوى ، واقامت قضاءها على انه بالنسبة لما ينعاه المدعى على قرار الاستيلاء من مخالفته للقانون لان المبنى لم يكن خاليا وقت صدوره ، ولان القرار لم يصدر لصالح جهة تقوم بأداء رسالة وزارة التربية والتعليم ، لان البلدية لا تقوم بنشر التعليم ، ترى المحكمة ان الحكم الصادر لصالح المدعى بالاخلاء قد انهى السند القانونى لوضع يد البلدية على ذلك المبنى ورفع يدها عنه ، ويكون قرار الاستيلاء اذ صدر اثر حكم نهائى غير قابل للطعن

---

(١) ق · د ق ١٩٥٦/٦/٢٦ ، ق ١٣٢١ ، س ١٠ ·

بالاخلاء قد صادف عقارا خاليا فعلا ، وليس ثمة ما يلزم الوزارة بالانتظار حتى يتم التنفيذ ويشغل العقار بالمدعى أو غيره وعندئذ ينتهى الامر بأن يصبح استصدار قرار الاستيلاء مستحيلا ، لانه يكون واقعا عندئذ على عقار مشغول ، ومن ثم فلا تثريب على الوزارة اذا هى أسرعت فى اصدار قرار الاستيلاء قبل ان يتمكن المدعى من اتمام التنفيذ . هذا فضلا عن ان اشتراط خلو العقار المستولى عليه انما قصد به المشرع مصلحة شاغل العقار حتى لا يضار بالاستيلاء وينزع مسكنه منه ، وقد لا يجد له مسكنا آخر ، ولكن اذا كان قرار الاستيلاء لم يضر شاغل العقار ، لان القرار صدر لصالحه ليتمكن من البقاء فى المسكن كما هو الحال فى هذه الدعوى فليس للمالك ان يستند الى هذا لتعييب القرار ، اذ لا مصلحة له فى ذلك .

كما اسست المحكمة قضاءها على انه بالنسبة لما ينعاه المدعى على القرار من ان البلدية لا تقوم برسالة التعليم فان الملجأ لا يقوم بايواء البنات اليتيمات فقط بل يقوم بتعليمهن ، وعلى ذلك فان البلدية تكون فى هذه الحالة قائمة بأداء نفس الرسالة التى تقوم بها وزارة التربية والتعليم ، وتكون بالنسبة لهذا الملجأ من الهيئات التى يجوز الاستيلاء لصالحها . ومن ثم يكون القرار قد وقع على عقار خال ولتحقيق رسالة من نوع ما تقوم به وزارة التربية والتعليم .

طعن فى الحكم المذكور فانتهت المحكمة الادارية العليا فى حكمها فى الطعن (١) الى ان القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ بتخويل وزير التربية والتعليم سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم ، قد أريد به تدارك أوجه النقص التشريعى التى كشف عنها تطبيق القانون الملغى رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ . فقد كان هذا القانون يستلزم عرض الامر فى كل حالة تمس فيها الحاجة الى الاستيلاء على مجلس الوزراء للحصول على موافقته ثم يصدر قرار الاستيلاء بعد ذلك من وزير التربية والتعليم مع ان هذا الاجراء قد يستغرق بعض الوقت مما تفلت معه فرصة الاستيلاء على العقار بسبب مبادرة مالكه بشغله أو بتأجيره ، ولهذا اكتفى القانون الجديد رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ بصدور القرار من وزير التربية والتعليم . كما أباح الاستيلاء لصالح الهيئات التى تشارك بنصيب فى رسالة وزارة التربية والتعليم . ولذلك فقد نص فى مادته الاولى على انه يجوز لوزير التربية والتعليم ان يصدر

---

(١) ع فى ١٩٦١/١٢/٢٢ ، ق ٢٢٤ ، س ٤ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ١٥ ، ص ١١٢ .

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الامام الخريبى وكيل المجلس وعضوية المستشارين الدكتور محمود سعد الدين الشريف وحسن أيوب وعزت عبد المحسن وأبو الوفا زهدى .

قرارات بالاستيلاء على اى عقار خال يراه لازما لحاجة الوزارة أو احدى الجامعات المصرية او غيرها من معاهد التعليم على اختلاف انواعها أو احدى الهيئات التى تساهم فى رسالة وزارة التربية والتعليم · ويتبع فى هذا الشأن الاحكام المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التمـوين ·

وفيما يتعلق بما ينعاه المدعى على القرار المطعون فيـه من انه صـدر بالاستيلاء على عقار غير خال باعتبار انه لم يكن قد نفذ آنذاك حكم الاخلاء تنفيذا كاملا ، فانه من المسلم ان الشارع لمـا استشعر الحرج من اخراج المالك من ملكه او المستاجر من العين التى ينتفع بها وما قد يلاقيه هذان من عنت ومشقة فى استئجار عين اخرى احتاط لذلك سواء فى القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ الملغى او فى القانون الاخير رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ فاشترط لامكان الاستيلاء على العقار ان يكون خاليا · ومفهوم الخلو فى حكم هذا الشرط هو ألا يكون احد - مالكا كان أو مستأجرا - شاغلا للعقار عند صدور قرار الاستيلاء عليه حتى لا يترتب على هذا القرار اخراج شاغله جبرا عنه ، وهو محظور أراد الشارع ان يتقيه · فاذا تبين لهذه المحكمة من الاوراق ان العقار المستولى عليه بالقرار المطعون فيه كان مشغولا بالبلدية التى صدر لمصلحتها ذلك القرار تحقق الشرط الذى أوجبه القانون للاستيلاء وهو خلو العقار ، اذ لا يترتب على هذا الاستيلاء مضارة لاحد · ولو ان المطعون لصالحه كان قد اتم تنفيذ حكم الاخلاء ثم بادر بالحلول فى ملكه او بتاجيره وتمكين الغير من حيازته قبل صدور قرار الاستيلاء لحق القول بقيام المانع الذى يحول قانونا دون اصدار قرار الاستيلاء على عقاره ، لانه ينجم عنه حتما مضارة شاغله بقسره على الخروج منه · فالنص على خلو العقار لم يتقرر قانونا الا لمصلحة شاغل العقار الذى يصدر قرار الاستيلاء اضرارا به لا للمطعون لصالحه الذى لم يكن قطعا شاغلا للعقار عند صدور قرار الاستيلاء ، ومن ثم يتعين القول بسلامة مثل هذا القرار فى ضوء الغرض الذى توخاه واضع القانون بعد اذ ثبت انه لم يكن ثمة مانع قانونى من تنفيذ قرار الاستيلاء ·

اما عن القول بأن القرار اتخذ لمصلحة هيئة لا تشارك بنصيب فى رسالة وزارة التربية والتعليم طبقا لقانون انشائها ، فانه مما لا يقبل الجـدل ان مجلس بلدى الاسكندرية يسهم فعلا فى رسالة هذه الوزارة ، ليس فقط من جهة الواقع بل من ناحية القانون · فقد صرح القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بشأن المجلس البلدى لمدينة الاسكندرية فى البند (سادسا) من مادته العشرين باختصاص هذا المجلس البلدى : « بادارة الاعمال الاتية أو الاشراف عليها ·· (٩) كل ما يتعلق بالمرافق العامة » · ولا شبهة فى ان مرفق التعليم هو من

المرافق التى يجوز لمجلس بلدى الاسكندرية أن يتصدى له بالاشراف عليه او بادارته ولو فعل لما صح ان يعتبر بهذا الاشراف أو الادارة متعديا ما رسمه قانون انشائه . يؤكد ذلك ما نص عليه البند سابعا من المادة العشرين سالفة الذكر ضمن اختصاصات المجلس البلدى المذكور من « تقرير مساعدة المؤسسات والمعاهد الخيرية من ملاجىء ومستشفيات ومدارس وغير ذلك من المؤسسات والمعاهد الخيرية » . ولا مراء فى ان المجلس البلدى لو تطوع - كما هى الحال فى المنازعة الحاضرة - باسكان احد الملاجىء أو المؤسسات الخيرية فى دار يستأجرها لها لهذا الغرض ، كان تطوعه عن الملجأ المذكور او المؤسسة بتادية قيمة الايجار مما يندرج تحت مدلول المساعدة التى يعنيها القانون المشار اليه .

ويتضح من مطالعة ميزانية المجلس البدى لمدينة الاسكندرية ، ومراجعة تقارير التفتيش التابع لمنطقة التعليم بها ، ان المجلس البلدى المذكور انما يقوم بالاشراف على مؤسسة ملجأ البنات وتزويدها بالمعلمات . كما يتعهد هذه المؤسسة بشتى صور المساعدات الاخرى اعانه لها على تادية رسالتها نحو البنات اللاجئات اللائى لا معتمد لهن الا على ما يفىء عليهن به هذا المجلس من معونة ثقافية ومادية اخصها اسكان هذه المؤسسة فى الدار موضوع الدعوى ورصد رواتب لمعلماتها فى ميزانيته . وفضلا عما تقدم فان منطقة التعليم بالاسكندرية - ايمانا منها بخطر الرسالة التى تشارك هذه المؤسسة بنصيب فيها - قد درجت على ايفاد مفتشيها اليها لمراقبة سير التعليم فيها . وتفيض تقاريرهم بالملاحظات ومناحى التوجيه فى شان نظام الدراسة فى المؤسسة المذكورة وطرائق التعليم فيها . وكل هذا شاهد عدل على ان المجلس البلدى بالاسكندرية يسهم قانونا وفعلا فى رسالة وزارة التربية والتعليم وينهض بواجبه كاملا حيال فئة من اللاجئات لا يقل عددهن عن مائتى فتاه ، لانه فضلا عن توفيره لهن مأواهن ، له اليد الطولى فى كشف الجهالة عنهن بما يرصده فى ميزانيته من اجور ومرتبات للمعلمات والمربيات اللائى يقمن بتثقيفهن وتربيتهن .

وبناء على ما تقدم فان قرار الاستيلاء على العقار الذى تشغله مؤسسة ملجأ البنات لصالحها ، يكون قد اتخذ لمصلحة تشارك بنصيب فى رسالة وزارة التربية والتعليم وهى بلدية الاسكندرية .

جواز الاستيلاء على العقار لصالح مدرسة حكومية أو غير حكومية :

ينص قرار رئيس المجلس التنفيذى رقم ٩٤٣ لسنة ١٩٦٣ فى مادته الاولى على ان « يستولى بالايجار لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات على العقار رقم

٢٥ شارع الرصافة قسم محرم بك بمحافظة الاسكندرية ملك ورثة المرحـوم احمد الكلزه لشغله مدرسة ابتدائية » .

ويبين من هذا ان القرار اقتصر على تخويل المديرية سلطة الاستيلاء على المبنى المذكور لشغله بمدرسة ابتدائية . فالقيد الوحيد الذى اشار اليه القرار هو ان تكون المدرسة ابتدائية بحيث يكون المحظور هو شغلها بمدرسة من مستوى أعلى كثانوية مثلا وبذلك يترك للجهة المختصة سلطة تقديرية فى شغل المبنى بمدرسة ابتدائية سواء كانت هـذه المدرسة حكومية او غـير حكومية ، اذ ان القرار لم يشترط أن يكون شغل المبنى بمدرسة رسمية .

وهذا هو التفسير الذى تمليه القواعد العامة ، كما تبرره المصلحة العامة للتلاميذ الذين يدرسون بمدرسة رمسيس الخاصة والتى يراد شغلها بالمبنى المذكور . هذا الى ان القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون رقم ٣٣٦ لسنة ١٩٥٦ والقرار بقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم – يجيز اصدار قرارات بالاستيلاء على أى عقار خال يكون لازما لحاجة الوزارة أو احدى الجامعات المصرية او غيرها من معاهد التعليم على اختلاف انواعها أو احدى الهيئات التى تساهم فى رسالة التربية والتعليم .. وبالتالى ليس هناك ما يمنع المدارس الخاصة من الانتفاع بقرارات الاستيلاء باعتبارها من الهيئات التى تسـاهم فى رسالة التربية والتعليم .

وعلى ذلك فانه اذا كانت المديرية قد شغلت المبنى المذكور فى اول الامر بمدرسة أميرية ، ثم قررت بعد ذلك ان تترك المبنى المستولى عليه لصالح مدرسة رمسيس الابتدائية الخاصة فهى وشانها فى هذا التقدير الذى يدخل فى سلطتها التقديرية دون حاجة الى استصدار قرار جديد (١) .

– رابعا –
الاستيلاء لدواعى التمـوين

عالجنا فى الجزء الاول من الكتاب (٢) موقف مجلس الدولة من موضوع الاستيلاء لدواعى التموين ، فى ظل المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ . وسوف نتابع فى هذا الجزء موقف مجلس الدولة من هذا الموضوع ، فى ظل

(١) فتوى اللجنة الثانية فى ١٩٦٤/٨/٣١ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، بند ٢٥٧ ، ص ٦٢٥ .

(٢) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٧٩ وما بعدها .

المرسوم بقانون سالف الذكر الذى ظل معمولا به فى المرحلة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب .

استقلال مجال المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ عن مجال القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٤٥ :

يختلف مجال المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ عن مجال القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين، وبالتالى يسرى المرسوم بقانون سالف الذكر الى جوار قانون نزع الملكية وفى هذا الصدد تقول محكمة القضاء الادارى :

ان القرار المطعون فيه انما صدر من وزير التموين استنادا الى السلطة المخولة له بالمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ والذى يخول وزير التموين لضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة فى التوزيع سلطة الاستيلاء على اية واسطة من وسائط النقل أو اية مصلحة عامة أو خاصة أو أى معمل أو مصنع او محل صناعى او عقار او منقول أو أى مادة أو سلعة .

ويذهب المدعون الى ان هذا المرسوم بقانون الغى بصدور القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ الخاص بنزع الملكية للمنفعة العامة والتحسين والمعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ ، اذ نص على الغاء كل حكم مخالف لاحكامه .

واذا كان القانونان المذكوران قد تشابها فى بعض الاحكام الا ان لكل منهما مجاله واهدافه ووسائل تنفيذه ، ولا يغنى صدور القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ عن استمرار العمل بالمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ فى مجال التطبيق القانونى ، ولا ادل على ذلك من انه رغم صدور القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع الملكية للمنفعة العامة والتحسين ، فان القانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ صدر معدلا بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ موسعا السلطات المخولة لوزير التموين بمقتضاه .

ولئن كان القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ قد قرر الاحكام العامة فى نزع الملكية للمنفعة العامة والتحسين واجاز الاستيلاء المؤقت فى الاحوال الطارئة والمستعجلة بقرار من الوزير المختص ، الا ان الاجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون مقصورة على العقارات دون غيرها ، فى حين ان التدابير التى خول وزير التموين

اتخاذها بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ أوسع مدى . فالقانون يجيز اصدار قرارات الاستيلاء بالنسبة للعقارات والمنقولات والمحلات التجارية والصناعية وغير ذلك من التدابير التى عددها المرسوم بقانون المذكور . كما ان قانون نزع الملكية يهدف الى نقل ملكية العقارات التى تقرر عليها المنفعة العامة ونزع ملكيتها الى الدولة ، أما الاستيلاء المؤقت فى الاحوال الطارئة والمستعجلة على العقارات اللازمة لاجراء اعمال الترميم أو الوقاية طبقا لقانون نزع الملكية فانه محدود بمدة ثلاث سنوات ، وللاغراض المبينة فى القانون ، فان دعت الضرورة الى مد هذه المدة لاكثر من ذلك وتعذر الاتفاق مع ذوى الشأن وجب نزع ملكيتها . وليس الامر كذلك بالنسبة لقرارات الاستيلاء التى تصدر من وزير التموين وفقا للمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ على العقارات التى تقضى الضرورة بالاستيلاء عليها لتحقيق الاغراض التى قصدها المرسوم بقانون المشار اليه ، فان الاستيلاء على العقارات والمحال التجارية والصناعية غير محدود بمدة معينة فيظل قائما ما بقيت الضرورة التى استلزمته ، وليس بواجب على الدولة أن تنزع ملكيتها مهما طالت مدة الاستيلاء ، بدليل ما نصت عليه المادة ٤٤ فى فقرتها الثالثة من تحديد التعويض عن قرارات الاستيلاء على العقارات والمحال التجارية ، اذ لا يجوز ان يزيد على فائدة رأس المال المستثمر وفقا للسعر العادى مضافا اليه مصاريف الصيانة ... الخ . فاذا اضيف الى ما تقدم ان المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ هو قانون خاص بشئون التموين فى حين ان القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ هو قانون عام ، والقاعدة الاصولية ان الخاص يقيد العام ، كان من التجنى على القانون القول بان القانون الاخير الغى المرسوم بقانون سالف الذكر بما نص عليه من الغاء كل ما يخالف احكامه .

ولما تقدم يكون القرار المطعون فيه رقم ١٥٢ لسنة ١٩٦٣ الصادر من وزير التموين بالاستيلاء على قطعتى الارض المجاورتين لمضرب الريش بالمطرية ، والموضحتين بالقرار المذكور ، وتسليمهما الى مندوب المؤسسة العامة للمطاحن والمضارب والمخابز ، صدر فى حدود اختصاصه ، طبقا لاحكام

المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ والذى لازال قائما فى مجال التطبيق القانونى ، ويكون الطعن عليه بصدوره مشوبا بعيب عدم الاختصاص على غير أساس سليم من القانون ، ويتعين رفض الدعوى (١) .

الفرق بين الاستيلاء المنصوص عليه فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ والاستيلاء المؤقت المنصوص عليه فى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ :

يعد الاستيلاء على العقارات فى مفهوم المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين استيلاء على المنفعة دون ملكية الرقبة ، اذ ان التعويض الذى قدره المشرع للعقار المستولى عليه ، حدد فى المادة ٤٤ على اساس ان ملكية الرقبة باقية لصاحب العقار ، مما حصر التعويض فى اعتباره مقابل الحرمان من حق المنفعة .

ويعتبر الاستيلاء لضمان شئون التموين وفقا لهذه الصفة ، استيلاء مؤقتا ينتهى بزوال الدافع اليه ، وتعود بانتهائه ملكية المنفعة الى صاحب العقار الذى لم تزل عنه ملكية الرقبة بهذا الاستيلاء ، وهو بهذا يختلف عن الاستيلاء المؤقت الذى ينتهى بنزع الملكية ويكون اجراء مؤقتا لحين زوال ملكية الرقبة على مقتضى احكام القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين . فالاستيلاء المؤقت على العقارات - وفقا لاحكام القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ - هو استيلاء على العقارات التى تقرر لزومها للمنفعة العامة ، وهو بهذه الصفة اجراء مؤقت يسبق نزع الملكية . وهو يختلف عن الاستيلاء المؤقت المنصوص عليه فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ من عدة نواحى (٢) :

الاولى - ان الاستيلاء المؤقت لشئون التموين والمنصوص عليه فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ سالف الذكر يكفى لصحته ان يكون لازما لشئون التموين أو لضمان عدالة التوزيع ، ولا يشترط - كما يشترط فى الاستيلاء المؤقت المنصوص عليه فى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ - أن ينصب

---

(١) ق . د فى ١٩٦٦/٣/٢٢ ، ق ١٧٠ ، س ١٨ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٣٧٧ ، ص ٧١٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمود محمد ابراهيم وعضوية المستشارين محمود مصطفى حجاج وسليمان محمود جاد .

(٢) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التموين رقم ٢٠٦ فى ١٩٦٠/١١/٢٨ ، المجموعة السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٢٦٧ ، ص ٤٤٧ .

على عقار تقرر لزومه للمنفعة العامة ، بمعنى ان الاستيلاء المؤقت لضمان شئون التموين — وهو ينحصر فى الاستيلاء على المنفعة دون ملكية الرقبة — لا يلزم ان يسبقه تقرير باللزوم للمنفعة العامة .

الثانية — ان الاستيلاء المؤقت لضمان شئون التموين لا ينتهى بزوال ملكية الرقبة ، بل تبقى هذه الملكية لصاحب العقار ، فان اريد نزع الملكية كان لابد من الرجوع الى احكام قانون نزع الملكية رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ .

الثالثة — ان القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ المعدل للقانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع الملكية يقضى بأن تقرير المنفعة العامة بالنسبة للعقارات المراد نزع ملكيتها ، وكذلك الاستيلاء المؤقت على العقارات الذى يسبق نزع الملكية ، واخيرا الاستيلاء المؤقت على العقارات اللازمة لوزارة التربية والتعليم ، يكون بقرار من رئيس الجمهورية ، دون ان يمس نطاق اختصاص رئيس الجمهورية الى الاستيلاء المؤقت المقرر لوزير التموين طبقا لاحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ ، الامر الذى يعنى ان هذا الحق يظل من اختصاص وزير التموين فى ظل القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ .

فالاستيلاء وفقا للمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ اسهل من حيث الجهة المنوط بها تقريره والاجراءات التى تتبع لتقريره ، من الاستيلاء المؤقت المنصوص عليه فى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ .

تحديد السلع التى يجوز لوزير التموين الاستيلاء عليها :

جعل التعديل الذى اورده القانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ على المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ فى شأن التموين من حق وزير التموين الاستيلاء على اية سلعة وذلك بقصد ضمان تموين البلاد ولعدالة التوزيع . فلم يعد مشروطا لصحة القرار أن يتعلق الاستيلاء بسلعة تدخل فى عداد المواد الغذائية ، كما لم يعد مشروطا أن يكون القصد هو ضمان تموين البلاد بالمواد الغذائية ، بل يكفى أن يكون القصد هو ضمان التموين بكل ما يراه وزير التموين لازما من المواد الغذائية وغير الغذائية على حد سواء او ضمان عدالة التوزيع فى هذه المواد جميعا (١) .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٤/٦/١٦ ، ق ٥٠٥ ، س ١٦ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٩٦ ص ٣٧٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وعضوية المستشارين عبد الستار آدم وأحمد العتيق .

غير ان الاستيلاء طبقا للمادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ لا ينصرف الى الاستيلاء على الأسلحة لتسليمها الى وزارة الداخلية التى لا يدخل فى اختصاصها الأساسى الاشراف على تموين البلاد . فتقول محكمة القضاء الادارى (١) .

انه بمطالعة القرار المطعون فيه يبين ان وزير التموين اصدر قراره رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٩ فى ١٩٦٩/٣/٢٩ متضمنا فى ديباجته انه صدر بالإستناد الى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين وبناء على موافقة لجنة التموين العليا . ثم نصت المادة الاولى من هذا القرار على ان « يستولى فورا لدى السيد / .. تاجر الاسلحة والذخائر على كميات المسدسات ... » .. ونصت المادة الثانية على ان « تسلم المسدسات المستولى عليها بموجب المادة السابقة الى مندوب وزارة الداخلية » .

واذ يبين من المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ بعد تعديله بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ وعلى نحو ما اوردته المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ ان الاستيلاء الذى يقصد به ضمان تموين البلاد بالمواد الغذائية وغيرها أو لتحقيق العدالة فى توزيعها ، لا يمكن ان ينصرف الى الاستيلاء على الاسلحة محل الدعوى لتسليمها لمندوب وزارة الداخلية التى لا يدخل فى اختصاصها الأساسى الاشراف على تموين البلاد الذى هو من اختصاص وزارة التموين وحدها — فإن ذلك يستتبع أن يكون القرار المطعون فيه مجاوزا للسلطة وبالتالى يكون مخالفا للقانون ومن ثم يتعين الحكم بالغائه .

الاستيلاء وفقا للمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ يتم لصالح وزارة التموين أو اية جهة حكومية أخرى :

الاستيلاء على المحال التجارية والصناعية وفقا للمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ كما يمكن ان يتم لحساب وزارة التموين فانه يمكن أن يتم لحساب أية جهة حكومية أخرى متى امكن ادارة المنشاة بمعرفة تلك الجهة بما يحقق مصالح التموين ، وفى هذه الحالة فان التشغيل يتم بمعرفة الجهة المستولى لصالحها .

---

(١) ق . د ق ١٩٦٩/١١/١١ ، ق ٨٥٧ ، س ٢٣ ، مجموعة السنة ٢٤ ، بند ١٠ ، ص ١١٢ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار عبد الفتاح نصار وعضوية المستشارين يحيى الجارحى ومحمود طلعت الغزالى .

واذا كان الامر كذلك فانه لا يسوغ القول بأن الاستيلاء طالما انه يتم وينفذ بمعرفة وزارة التموين فهو يتم لصالحها ولحسابها ، وانما الصحيح ان يقال انه يتم لصالح تموين البلاد ولحساب الجهة طالبة الاستيلاء ٠

وحيث انه بناء على اقتراح وزارة الصناعة رأت وزارة التموين ان صالح التموين يقتضى الاستيلاء على المسابك الكائنة بالبر القبلى بمنطقة محرم بك والمملوكة لشركة ترام الاسكندرية والرمل وتسليمها الى الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس لإدارتها ٠ وبصدور قرار الاستيلاء من وزير التموين وتسليم المسابك الى الهيئة المذكورة انقطعت صلة وزارة التموين بهذه المسابك وتولت الهيئة ادارتها ولا شأن لوزارة التموين بمصاريف ادارة تلك المسابك ولا بما تحققه من ارباح أو خسائر طالما ان دورها كان قاصرا على اصدار قرار الاستيلاء بوصفها الجهة القائمة على تقدير مقتضيات التموين (١) ٠

عدم جواز الاستيلاء على عقار لاستعماله مقرا لمصلحة حكومية لا يدخل فى اختصاصها الأساسى تموين البلاد :

ان الاستيلاء الذى يقصد به ضمان تموين البلاد بالمواد الغذائية وغيرها او لتحقيق العدالة فى توزيعها لا يمكن أن ينصرف الى الاستيلاء على عقار لاستخدامه مقرا لمصلحة حكومية لا يدخل فى اختصاصها الأساسى الاشراف على تموين البلاد الذى هو من اختصاص وزارة التموين وحدها ٠ والى ان يحين وضع قانون الادارة المحلية الجديد موضع التنفيذ الفعلى بما من شأنه ان يدخل المسائل التموينية فى اختصاص المحافظات ، فان القرار الصادر بالاستيلاء على منزل المدعين لاستعماله مكتبا لمراقبة تنظيم الدرب الأحمر يكون فيه مجاوزة للسلطة وبالتالى يكون مخالفا للقانون (٢) ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٨٨ فى ١٩٦٤/٣/٥ ، مجموعة فتاوى الجمعية العمومية ٠ السنة ١٨ ، بند ٨٠ ، ص ٢٢٢ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٦١/١/١٧ ، ق ١١٣٦ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٨٨ ، ص ١٠٦ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان ٠

جواز الاستيلاء على عقار لاستخدامه مقرا لاحدى الادارات التى عملها الأساسى تموين البلاد :

اذا كانت نصوص المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ لا تتسع لاصدار قرار بالاستيلاء على عقار لاستخدامه مقرا لمصلحة حكومية لا يدخل فى اختصاصها الاساسى الاشراف على تموين البلاد ، فإن الامر على خلاف ذلك اذا ما كان الاستيلاء على عقار لاستخدامه مقرا لاحدى ادارات الوزارة التى عملها الأساسى تموين البلاد أو مراقبة عدالة توزيع السلع المختلفة ، اذ ان الاستيلاء فى هذه الحالة الاخيرة يجد مبرراته ودواعيه وهى تمكين الوزارة بواسطة تلك الادارة من تنفيذ قوانين التموين وأداء رسالتها نحو تموين البلاد وتحقيق العدالة فى التوزيع . وعلى هذا الأساس فان استيلاء الوزارة على عقار بقصد تخصيصه لاحدى إداراتها التموينية يدخل فى عموم نص الفقرة «هـ» من المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ (١) .

إذن اذا كان الاستيلاء على عقار – شأنه شأن الاستيلاء على غيره من الأموال المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ – رهينا بقيام دواعيه ، وهى فى الجملة تتصل برغبة الدولة فى ادارة مرفق التموين بما يحقق المصالح التموينية على اكمل وجه . فانه كلما استهدفت وزارة التموين بقرار الاستيلاء مصلحة من المصالح التموينية بمعناها الواسع ، كان قرارها فى هذا الصدد سليما . ولا شك ان الاستيلاء على العقار بقصد تخصيصه لمديرية تموين له مبرراته ودواعيه ، وبالتالى يكون القرار سليما ، وذلك على عكس الاستيلاء على العقار بقصد تخصيصه لمصلحة حكومية بعيدة عن مجال التموين ، اذ فى هذه الحالة لا يقوم أى مبرر أو داع يمكن ان يحمل عليه قرار الاستيلاء ، وبالتالى يكون هذا القرار غير مشروع .

قرار الاستيلاء يجب أن يتقيد بالغرض الذى قصده الشارع :

اذا كان المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ يخول وزير التموين الحق فى اتخاذ بعض التدابير والاجراءات ومنها الاستيلاء على أية واسطة

---

(١) ق . د فى ١٩٦٩/١٢/٢ ، ق ٢٤٤ ، س ٢٣ ، مجموعة السنة ٢٤ ، بند ٢٢ ، ص ١٣٤ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار عبد الفتاح نصار وعضوية المستشارين يحيى الجارحى ومحمود طلعت الغزالى .

من وسائط النقل الا ان هذه التدابير والاجراءات انما شرعت ابتغاء تحقيق هدف خاص نص عليه فى المادة الاولى هو ضمان تموين البلاد بالمواد الغذائية وغيرها مـن مـواد الحاجات الاوليـة وخامات الصناعة والبناء ولتحقيق العدالة فى توزيعها ، بمعنى ان اتخاذ تلك التدابير مرهون بتحقيق الهدف الأساسى من اصدار التشريع • فالغاية من التشريع هى ضمان تحقيق الأهداف التى قصد اليها من تفويض وزير التموين فى اتخاذ بعض التدابير والاجراءات التى رآها محققة لهذه الغاية • وبمفهوم المخالفة فانه لا يجوز لوزير التموين ان يتخذ ايا من هذه الاجراءات أو بعضها لتحقيق هـدف آخر مغاير للهدف الاساسى الذى قصد اليه الشارع ولو كان هذا الهدف محققا للصالح العام بمعناه الشامل وذلك تطبيقا لقاعدة أصولية وهى المصطلح عليها باسم قاعدة تخصيص الأهداف •

ومتى كان ذلك وكان الواضح من الاطلاع على قرار وزير التموين المطعون فيه والصادر بالاستيلاء على السيارات محل المنازعة انه قد استند الى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ السالف الاشارة اليه والذى يهدف كما سبق بيانه الى تحقيق ضمانات تتعلق بتموين البلاد بما تحتاجه مـن مواد وخامات وضمان عدالة توزيعها ، فى حين ان الثابت ان الاسباب التى دعت الى اصدار القرار المطعون فيه هى ما استبان لوزارة الداخلية مـن استخدام السيارات المستولى عليها فى اعمال التهريب بناء على تحريـات اجهزتها المختصة ، كما وان القرار المطعون فيه وان كان قد صدر من وزير التموين الا ان ذلك كان بناء عـلى طلب وزير الداخلية ، ومـن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر لتحقيق غاية تخرج عما قصـد اليـه الشارع من تخويل وزير التموين سلطة الاستيلاء على أدوات النقل استنادا الى أحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المعدل بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ ومن ثم يكون هذا القرار باطلا ومخالفا للقانون (١) •

ولا شك ان المحكمة محقة فيما انتهت اليه فى هذا الحكم • فاذا كانت اغـراض الاسـتيلاء لدواعى التموين محـددة عـلى سـبيل الحصر فـانه لا يجوز للوزير السعى لتحقيق غرض يجاوز نطاق الاغراض التى استهدفها الشارع ، والا كان قراره مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة جديرا بالالغــاء •

---

(١) ق • د فى ١٩٦٩/٤/٨ ، ق ١٦٣١ ، س ٢١ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ٣٤٩ • ص ٦٤٧ •

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برئاسة المستشار الدكتور ضياء الدين صالح نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين عاطف العزب ومحمد هلال قاسم

اختصاص مجلس الدولة مقصور على دعاوى التعويض عن أوامر التكليف الخاطئة :

لا يعدو أمر التكليف الصادر تطبيقا للمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين الا أن يكون افصاحا من جهة الادارة عن رايها الملزم بقصد احداث اثر قانونى معين طبقا للقوانين واللوائح ، فهو اذن قرار ادارى يسرى عليه ما يسرى على سائر القرارات الادارية من قضاء الالغاء والتعويض ما لم يرد نص يمنع هذا القضاء أو يحد منه . فهو ان جاء مشوبا باحد العيوب الواردة فى المادة الثامنة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم مجلس الدولة يكون قابلا للطعن فيه بالالغاء او بطلب التعويض عنه ويختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر طلب الالغاء طبقا للمادة الثامنة من هذا القانون وبنظر طلب التعويض طبقا للمادة التاسعة . والمقصود بطلب التعويض فى هذه الخصوصية هو التعويض عن أمر التكليف ذاته بوصفه قرارا اداريا صدر مشوبا بأحد العيوب التى تجيز الغاءه كأن يكون قد شابه عيب فى الشكل او مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها وتأويلها او اساءة استعمال السلطة ، فهذا القرار المعيب يكون ركن الخطأ فى مسئولية الادارة عن القرارات الادارية التى تصدرها ، فاذا ترتب عليه ضرر يوجب التعويض فعلى صاحب الشأن ان يقيم دعواه بالتعويض أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى .. اما المادة ٤٤ من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ اذ نصت على انه « ولمن وقع عليهم طلب الاداء جبرا الحق فى تعويض او جزاء يحدد على الوجه الآتى : .. » فانما عنت بالتعويض الجزاء المقابل للاستيلاء أو التكليف أى الأجر بدليل انها فسرته فى الفقرات التالية وفى خصوصية الاستيلاء أو التكليف بأنه ثمن المثل فى تاريخ الاداء . وتحديد المقابل او الاجر لا يكون الا فى حالة صحة ونفاذ أمر التكليف . فاذا ما صدر امر التكليف صحيحا ونافذا ونفذ جبرا على من وقع عليه ، كان لهذا الأخير الحق فى المقابل للعمل المكلف به وطالما انه لم يتم الاتفاق على تحديد هذا المقابل فقد تكفل المرسوم بقانون ببيان أسس تحديده والجهة المنوط بها وهى لجان التقدير ووزير التموين وخص المحاكم الوطنية بنظر المعارضة فى التقدير .. وعلى هذا الاساس يجب التحرز من الخلط بين التعويض عن

أمر التكليف المشوب بأحد العيوب المجيزة لإلغائه بوصفه مكونا لركن الخطأ فى مسئولية الادارة عن القرارات الادارية التى تصدرها ، ذلك التعويض الذى يغطى الاضرار التى نشأت عن القرار بوصفه اجراء خاطئا ، وبين التعويض المنصوص عليه فى المادة ٤٤ من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ وهو الاجر أو المقابل للعمل موضوع أمر التكليف الصادر صحيحا ونافذا قانونا .. فالنوع الأول يختص به مجلس الدولة والنوع الثانى يختص به القضاء الوطنى (١) .

ولا شك أن التفرقة التى اقامتها المحكمة لتحديد نطاق اختصاصها ونطاق اختصاص القضاء العادى ، فيما يتعلق بالتعويض عن القرارات الصادرة فى شأن الاستيلاء ، تفرقة سليمة ، تستند الى تفسير قانونى صحيح لاحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ ولاحكام قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والقوانين التالية له .

خامسا
الاستيلاء وفقا لقانون التعبئة العامة رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠

تمهيد :

ينظم التعبئة العامة القرار بقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ المعدل بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦١ والقرارات بقوانين ارقام ١٣١ لسنة ١٩٦٢ و ٩٦ لسنة ١٩٦٣ و ٣٥ لسنة ١٩٦٨ ، والقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٢ .

وطبقا للمادة الأولى من هذا القانون ، تعلن التعبئة العامة بقرار من رئيس الجمهورية ، فى حالة توتر العلاقات الدولية أو قيام خطر الحرب أو نشوب حرب . ويعلن رئيس الجمهورية انتهاء التعبئة بقرار منه عند زوال الحالة التى اوجبت اعلانها . ويجوز فى غير هذه الاحوال اتخاذ بعض التدابير اللازمة للمجهود الحربى المبينة فى هذا القانون .

وطبقا للمادة ٢٤ من القانون سالف الذكر ، يملك رئيس الجمهورية أو من ينيبه ان يصدر قرارا بكل أو بعض التدابير الآتية اللازمة للمجهود الحربى :

---

(١) ق . د ف ١٩٦٢/٦/١٦ ، ق ١٢٧٣ ، س ٩ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٠٥ ، ص ٢٠٤ .

صدر هذا الحكم من هيئة العقود والتعويضات برئاسة المستشار محمد توفيق الغردى وعضوية المستشارين الدكتور عبد الحميد صدقى وعبد السلام قطب .

١ ـ الاستيلاء على المواد الأولية ومواد الوقود والمواد الغذائية والمنسوجات وغير ذلك من المواد التموينية وتخزينها وتوزيعها وكذا أى منقول ٠

٢ ـ تحديد مقادير الاستهلاك لبعض أو كل ما ورد فى الفقرة السابقة ٠

٣ ـ استعمال مختلف وسائل الرفع والجر والنقل لمدة معينة أو الاستيلاء عليها ٠

٤ ـ الاستيلاء على العقارات أو شغلها ٠

٥ ـ الاستيلاء على المحال العامة والمحال الصناعية والتجارية ٠

٦ ـ الاستيلاء على العمليات الخاصة بموضوع التزام مرفق عام أو على المحال التى تعمل لحساب الحكومة ٠

وتحدد المادة ٢٥ من القانون القواعد التى تحكم الاستيلاء المنصوص عليه فى المادة السابقة ، فتقرر ان تنفيذ الاستيلاء يكون بالاتفاق الودى فان تعذر ذلك نفذ بطريق الجبر ، ولمن وقع الاستيلاء جبرا على منقولاتهم أو عقاراتهم ، الحق فى تعويض نظمت هذه المادة كيفية تحديده ٠

وتقضى المادة ٢٧ من القانون المذكور بأن تحديد الاثمان والتعويضات عما يتم الاستيلاء عليه يكون بواسطة لجان تقدير ، يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتشكيلها وتحديد اختصاصها وبيان اجراءاتها ، وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١٥٢ لسنة ١٩٦٠ بتشكيل هذه اللجان ٠

وسوف نتعرض هنا لموقف مجلس الدولة من الاستيلاء وفقا لقانون التعبئة العامة سالف الذكر ٠

اختلاف نطاق القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ عن نطاق القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ :

يتعلق القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم ملكية العقارات اللازمة للمنفعة العامة والاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التى تقرر لزومها للمنفعة العامة ٠ وقد جعل القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ تقرير صفة المنفعة العامة والاستيلاء على العقارات التى تقرر لزومها للمنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية بعد ان كانت بقرار وزارى ٠ اما العقارات التى تستولى عليها القوات المسلحة وتكون لازمة للمجهود الحربى فقد بينت المادة ٢٤ من القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التعبئة العامة احوال الاستيلاء عليها أو شغلها ٠

فلا علاقة بين طريقة الاستيلاء على العقارات اللازمة للقوات المسلحة طبقا لاحكام القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ المشار اليه ، وبين الاستيلاء على العقارات التى تقرر لزومها للمنفعة العامة المنصوص عليها فى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ ، ولكل من القانونين المذكورين نطاقه الذى ينفذ فيه • وآية ذلك ان القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ لم يشر فى ديباجته الى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ الخاص بنزع الملكية للمنفعة العامة •

لهذا فانه اذا كان العقار المراد الاستيلاء عليه لازما للمجهود الحربى ، فللجهة الادارية أن تصدر قرارا بالاستيلاء عليه أو شغله طبقا لأحكام المادة ٢٤ من القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التعبئة العامة • ويقدر التعويض المستحق عليه (الايجار) على الوجه المبين فى المادتين ٢٥ و ٢٧ من هذا القانون (١)•

مدى جواز استيلاء الادارة على عقار تشغله :

فى احدى الدعاوى طلبت المدعية الغاء القرار الصادر من وزير الحربية بالاستيلاء على العمارة الكائنة بشارع التحرير رقم ١٤٠ بالدقى والمملوكة لها ولولديها • وقالت المدعية انه صدر قرار بالاستيلاء على العمارة المذكورة وقدر لها ايجار ٤٩ جنيها و ٣٥٠ مليما • ولما كان هذا الايجار مجحفا فقد أقامت دعوى مدنية لرفع الايجار ثم تنازلت عنها بعد أن توصلت الى تسوية ودية مع الوزارة وصدر أمر وزير الحربية بالغاء أمر الاستيلاء السابق وابرام عقد ايجار مع المدعية بأجرة قدرها ٥٩٤ جنيها شهريا ، وظلت ادارة التعبئة شاغلة للعمارة بناء على ذلك العقد الى أن فوجئت المدعية باعلانها فى شهر ابريل سنة ١٩٦١ بقرار وزير الحربية بالاستيلاء على العمارة لتشغلها ادارة التعبئة ، وعلمت ان سبب صدور هذا القرار هو سبق ابداء رغبتها فى بناء ادوار ثلاثة بأعلى العمارة ، وعدم موافقة ادارة التعبئة على ذلك ، ورغم تعهدها بعدم البناء طوال المدة التى تظل ادارة التعبئة شاغلة للعمارة الا ان الامر لم يلغ •

ردت جهة الادارة على الدعوى بأن أوجه نشاط ادارة التعبئة وما تقوم به من أعمال تتعلق بكيان البلاد وسلامتها وسلامة القوات المسلحة ومجهودها الحربى ، هى التى دفعتها الى اتخاذ هذا القرار ، ذلك ان نصوص عقد

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الحربية رقم ٥٦٥ فى ١٩٦٠/١٢/٣ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٢٧٢ ، ص ٤٥٦ •

الايجار تتنافى مع السرية فيما تنص عليه من أباحة الدخول والخروج للمالكة ومندوبيها وعمالها · وما اتته الادارة تفرضه المـادة ٣١ من القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ التى خولت لها اصدار قرارات لتأمين سلامة المنشئات العسكرية والقوات المسلحة ·

حكمت محكمة القضاء الادارى بالغاء القرار المطعون فيه (١) ، واقامت قضاءها على ان مفهوم نصوص القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التعبئة العامة ، أن المشرع منح جهات الادارة حق الاستيلاء على المواد التموينية والمنقولات والعقارات العامة والخاصة وكل ما يلزم للمجهود الحربى · ويبين من الفقرات المختلفة لنص المـادة ٢٤ من هذا القانون ان المشرع يفترض دائما ان الشىء المراد الاستيلاء عليه منقولا كان أو عقارا بعيد عن يد جهة الادارة ، فجعل من أداة الاستيلاء وسيلة تتمكن بها من ادخالها فى سلطانها تحقيقا للمصلحة العامة مادامت لازمة للمجهود الحربى · وانه مما يؤيد هذا الفهم معنى الاستيلاء فى القوانين الاخرى المعمول بها فى البلاد ، ويؤكده أيضا ان الاستيلاء لغة هو نزع الشىء من صاحب اليد عليه مالكا أو منتفعا قهرا عنه وهو فى الاصل عمل غير مشروع لا يقره القانون ، الا ان المشرع اجازه لسلطات خاصة لمواجهة ظروف معينة استجابة لدواعى الصالح العام وتغليبا لها على مصالح الافراد لاسباب جدية واعتبارات وجيهة ، منها السرعة التى تقتضيها الظـروف الداعيـة للاستيلاء تفـاديا من البطء فى اجراءات المفاوضة مع صاحب اليد على العقار أو المنقول وقهره على التخلى عنه ، تفاديا للاسباب التى قد يلجأ اليها ليعطل تحقيق المصلحة العامة · وجاءت المـادة ٢٥ بعد ذلك مؤكدة هذا المعنى فى خصوص تنفيـذ قـرار الاستيلاء والتعويض عنه · فأوجبت أن يكون ذلك بالاتفاق الودى أولا والا تم الاستيلاء جبرا على التفصيل الموضح بالفقرات الاخيرة من هذه المـادة · ومن مقتضى هذا الفهم انه اذا كان العقار فى حيازة جهة الادارة وتحت يدها فعلا وتستغله بطريق الايجار فانه يمتنع عليها عندئذ أن تلجأ الى الاستيلاء على هذا العقار استنادا الى الرخصة التى خولهـا اياها القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ المشار اليه ، لانعدام سبب هذا الاستيلاء ، مما يجعل قرارها

---

(١) ق · د فى ١٩٦١/٧/١٧ و ١٩٦٢/٧/٣ ، ق ٦٠٩ ، س ١٥ ·

فى ذلك مخالفا للقانون . ومن ثم فانه متى كان الثابت انه قد تم الاتفاق والتراضى بين المدعية وبين ادارة التعبئة على تأجير عمارتها منذ سنة ١٩٥٥ بايجار معين ، وان ادارة التعبئة تضع يدها على هذه العمارة وتشغلها منذ ذلك التاريخ ، دون أى تدخل من المدعية ولا ازعاج منها ، لانها كانت تخضع دائما لامر ادارة التعبئة وتنفذ أوامرها وتوصياتها دون أى اعتراض منها ، فانه تأسيسا على ذلك يمتنع على وزارة الحربية اصدار قرار الاستيلاء على عمارة المدعية وولديها القاصرين لان هذا الاتفاق الودى السابق والذى يتمثل فى عقد الايجار القائم بينها وبين ادارة التعبئة طول هذه المدة يفقد قرار الاستيلاء ركن السبب ويجعله واردا على غير محل ، وبذلك يكون مخالفا للقانون . وان زعم الادارة بأن شروط عقد الايجار تتنافى مع السرية الواجبة لاعمال ادارة التعبئة هو زعم لا أساس له . فمادام العقار تحت يدها وتشغله بالفعل فليس الاستيلاء هو الذى يؤمن اعمالها ويحيطها بالسرية بل لذلك وسائل اخرى كتشديد الحراسة وحظر الدخول على غير المختصين . أما مجرد تغيير الوصف القانونى لسبب الحيازة فهو أمر آخر لا شأن له بما ترمى اليه جهة الادارة .وانتهت المحكمة من كل ما تقدم الى ان القرار المطعون فيه مخالف للقانون .

طعنت الحكومة فى الحكم المذكور امام المحكمة الادارية العليا (١) التى الغت الحكم قائلة انه يتبين من الرجوع الى القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التعبئة العامة ان من بين التدابير التى خولتها المادة ٢٤ منه للجهة الادارية المختصة ان تصدر قرارا بالاستيلاء على العقارات او شغلها حيث اوضحت بعد ذلك المواد ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ اجراءات تنفيذ هذا الاستيلاء وطريقة تحديد التعويض المقابل . ومن هذه المواد يبين ان القانون المشار اليه لم يضع أى شرط أو يورد أى قيد على سلطة الادارة فى اتخاذ هذا التدبير الا ان يكون لازما للمجهود الحربى ، فمن ثم يتعين وقد خلت تلك النصوص

---

(١) ع ق ١٩٦٦/١٢/١٠ ، ق ١٥٦٨ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ٢٥ ، ص ٣٤٤ .
صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس المجلس وعضوية المستشارين الدكتور أحمد موسى ومحمد طاهر عبد الحميد ويوسف الشناوى وعباس بهدر .

من اية شروط أو قيود يتعلق التصرف الادارى بتحقيق واحد منها أو اكثر ان يكون النظر فى مشروعية القرار الادارى الذى صدر مستندا اليها على أساس ان سلطة الادارة فى هذا الشأن مطلقة من كل قيد لا يحدها الا التزام الغاية التى استهدفها القانون وخولها تلك السلطة من أجل تحقيقها ، ذلك ان الرقابة القضائية على تصرفات الادارة وان اتحدت فى طبيعتها بالنسبة لجميع التصرفات الادارية الا انها لاشك تختلف فى مداها بحسب الشروط والقيود التى تلازم السلطة المخولة لمصدر القرار ، فمتى تحررت هذه السلطة من كل قيد أو شرط كما هو الحال فى قانون التعبئة الذى يعالج الخطير من المسائل المتعلقة بالمجهود الحربى ، فليس للقاضى الادارى فى هذه الحالة أن يقيد هذه السلطة بغير قيد من القانون أو يخصصها بغير مخصص منه . وعلى هذا يبدو خطأ الحكم المطعون فيه الصادر بالغاء قرار الاستيلاء بمقولة انه يشترط لصدور هذا القرار خلو العقار المستولى عليه . وانه مادامت ادارة التعبئة تشغل هذا العقار قبلا بطريق الايجار فان القرار الصادر بالاستيلاء يرد على غير محل مستندا فى ذلك الى وجود مثل هذا الشرط فى بعض القوانين الاخرى ، لما فى هذا الاستناد من اضافة شرط غير وارد فى القانون الذى صدر القرار استنادا اليه .

واستطردت المحكمة قائلة : انه يتعين تأسيسا على ما تقدم النظر فى مشروعية القرار المذكور على أساس ان سلطة مصدره مطلقة وغير مقيدة بأى قيد ، الا ان تكون قد استهدفت الاغراض التى تغياها القانون بأن يكون القرار قد صدر لخدمة المجهود الحربى ، وذلك يكون بالنظر الى الاسباب التى اقتضت اصداره . فاذا ثبت ان هذه الاسباب تتصل حقيقة بذلك المجهود فان القرار يكون قد صدر والحالةهذه مطابقا للقانون مستهدفا الغاية التى توخاها مبرءا من عيب عدم المشروعية .

تعليـق :

فى راينا ان ما ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى هو الصواب . ان مجال أعمال القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ هو عندما لا يكون العقار فى يد الادارة ولازما للمجهود الحربى ، وليس عندما يكون العقار مؤجرا لادارة التعبئة ، لانتفاء الحاجة الى قرار الاستيلاء عندئذ . ان صدور قرار بالاستيلاء على عقار فى يد الادارة فعلا ، يعد مخالفا لروح القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ ، بل ويتعارض كذلك مع المنطق والذوق القانونى السليم .

تقدير التعويض عن الاستيلاء طبقا للقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ :

القاعدة العامة فى تقدير التعويض فى حالة الاستيلاء على عقار استنادا الى القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن التعبئة العامة هى الرجوع الى القيمة الايجارية المربوطة على أساسها ضريبة المبانى ٠ فاذا كان المبنى جديداً ولم تربط عليه الضريبة قدر التعويض على أساس ايجار المثل فى المنطقة الموجود بها المبنى ٠

ولما كان مفهوم ذلك ان التعويض يتم تقديره وفقا للاساس الذى يحدد به الايجار فانه يجب اجراء التخفيض على التعويض المستحق للمالك والا كان الاستيلاء أكثر فائدة من الايجار ، فى حين ان الاستيلاء يخضع للاحكام التى تسرى فى شأن عقد الايجار ذاتها ، ولا خلاف بينهما الا فى الوسيلة التى يتم بها شغل المبنى ، فهى فى حالة الايجار ارادة المتعاقدين بحيث لا يجوز شغل المبنى الا بارادة صاحبه ، أما فى حالة الاستيلاء فان المبنى يتم شغله جبرا عن صاحبه ووفقا للقرار الادارى الصادر بذلك ٠ وفيماعدا هذا الاختلاف ، يخضع كل من الايجار والاستيلاء لقواعد موحدة بمعنى انه متى تم شغل المبنى بطريق الاستيلاء — وهو طريق استثنائى — فإن القواعد القانونية المعمول بها فى شأن عقود الايجار تسرى على العلاقة بين الطرفين فى حالة الاستيلاء ٠

وعلى ذلك فانه متى اصبح تقدير التعويض نهائيا فانه يكون بمثابة ايجار يخضع لما يخضع له الايجار من أحكام (١) ٠

— سادسا —

الاستيلاء لضمان تموين القوات المسلحة

تمهيد :

كان لوزير الحربية بموجب الامر العسكرى رقم ٦ الصادر فى ١٦ من مارس سنة ١٩٤٨ ، استنادا لحالة اعلان الاحكام العرفية ، سلطة اصدار أوامر استيلاء وتكليف ضمانا لتزويد القوات المسلحة بما قد تحتاج اليه من أيدى عاملة ومواد تموينية وغير ذلك ٠

---

(١) فتوى اللجنة الاولى فى ١٩٦٢/١/١٣ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، بند ٢٢ ، ص ٤٦ ٠

ونظرا لان هذه السلطة مصدرها قانون الاحكام العرفية ، ولا تمارس فى غير حالة اعلان الاحكام العرفية ، فقد رؤى اصدار القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ بتخويل وزير الحربية سلطة اصدار أوامر استيلاء وتكليف من المنصوص عليها فى الفقرة ١٢ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الاحكام العرفية ، وهى سلطة تمارس ولو فى غير حالة اعلان الاحكام العرفية . وقد قيل تبريرا لصدور هذا القانون بأن حاجة القوات المسلحة الى الايدى والمواد المذكورة هى حاجة دائمة غير مقصورة على الظروف التى تعلن فى ظلها الاحكام العرفية .

مضمون الاختصاصات المخولة لوزير الحربية بمقتضى القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ :

تجيز المادة الاولى من القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ لوزير الحربية — لضمان تموين القوات المسلحة — أن يصدر أوامر استيلاء وتكليف من المنصوص عليها فى الفقرة ١٢ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الاحكام العرفية ولو فى غير حالة اعلان الاحكام العرفية .

وتنص الفقرة ١٢ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الاحكام العرفية على ان للحاكم العسكرى العام ان يتخذ باعلان أو بأمر كتابى أو شفوى التدابير الاتى بيانها : الاستيلاء على أية واسطة من وسائط النقل أو اية مصلحة عامة أو خاصة او أى معمل او مصنع او محل صناعى او اى عقار او اى منقول أو أى شىء من المواد الغذائية وكذلك بتكليف أى شخص بتأدية اى عمل من الاعمال .

ولما كانت السلطة المخولة للحاكم العسكرى العام بمقتضى الفقرة ١٢ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ انما هى ترديد لنص البند (٥) من المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ التى تخول وزير التموين هذه السلطات .

لذلك تكون سلطات وزير الحربية فى اصدار أوامر الاستيلاء والتكليف المنصوص عليها فى الفقرة ١٢ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ هى ذات السلطة المخولة لوزير التموين بموجب البند (٥) من المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ (١) .

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التموين رقم ٨٧ ، أبريل ١٩٥٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ١٢٧ ، ص ٢٣٢ .

لا يترتب على الاستيلاء تطبيقا للقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ نقل الملكية :

أحال القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ بتخويل وزير الحربية سلطة اصدار أوامر استيلاء وتكليف من المنصوص عليها فى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ الخاص بالاحكام العرفية ولو فى غير حالة اعلانها ، فيما يتعلق باجراءات الاستيلاء وتقدير الثمن الى القواعد المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين · وتفريعا على ذلك فان وزير الحربية هو السلطة الوحيدة التى ناط بها القانون اصدار مثل هذه الاوامر فى غير حالة اعلان الاحكام العرفية ، باعتبار ان منحه هذه السلطة من قبيل الاستثناء ، اذ الاصل ان هذه السلطة مخولة خلال فترة اعلان الاحكام العرفية ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فان الاستيلاء بطبيعته اجراء وقتى بالنسبة للعقارات للمدة التى تلزم لضمان تموين القوات المسلحة ، وليس من طبيعته نقل ملكية العقار · وهذا هو المستفاد من الاحكام الواردة فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ فى شأن التموين ، حيث نصت المادة ٤٤ منه على كيفية تحديد التعويض بالنسبة للعقارات بما لا يزيد على فائدة رأس المال المستثمر وفقا للسعر العادى الجارى بالسوق مضافا اليه مصاريف الصيانة والاستهلاك العادى للمبانى والمنشئات · كما نصت المادة ٤٥ على ان تقوم الوزارة قبل الاستيلاء على المؤن والاماكن بجرد تلك الاشياء جردا وصفيا فى حضور صاحب الشأن ، وفى نهاية الاستيلاء يتبع عند الاقتضاء نفس الاجراء لمعاينة الاستهلاك الإستثنائى أو تعويض المبانى أو هلاك المواد · ومفاد ذلك ان الاستيلاء ليس من شأنه نقل ملكية العقار المستولى عليه وانما ينصب على تخويل الادارة الانتفاع به فى الاغراض المقررة على أن يعاد الى صاحبه فى نهاية مدة الاستيلاء · ولما كان قرار الاستيلاء الذى يصدر بالتطبيق لحكم القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه لا ينقل الملكية حسبما سلف البيان ، فانه يترتب على ذلك عدم اختصاص لجنة تقدير التعويضات المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ بتقدير ثمن العقار ، ومن ثم فانه يتعين فى حالة ما اذا أريد نقل ملكية مصنع تم الاستيلاء عليه الى القوات المسلحة اتخاذ أحد امرين :

اما اصدار قرار بنزع ملكية العقار المستولى عليه للمنفعة العامة واتباع

الاجراءات المقررة فى القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ فى شأن نزع الملكية للمنفعة العامة ، واما الاتفاق مع مالك العقار على شرائه ، وفى هذه الحالة يتعين لنقل الملكية اتخاذ اجراءات الشهر والتسجيل المنصوص عليها فى قانون الشهر العقـارى (١) ٠

اختصاص القضاء الادارى بنظر المنازعات التى لا تتعلق بتقدير الاثمان أو التعويضات :

يستفاد من مطالعة القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ انه عندما أحال فى مادته الثانية على المواد من ٤٣ الى ٦٢ من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين لم يرد ان يخرج أوامر الاستيلاء أو التكليف عن طبيعتها من انها أوامر ادارية وانما كل ما عناه هو ان يتبع فيما يتعلق بتقدير الثمن وكيفية المعارضة فيه الاحكام الواردة فى المرسوم بقانون السالف الذكر ٠ فاذا ما كان النزاع منصبا على خلاف فى تقدير الاثمان أو التعويضات فقد رسم القانون طريقا معينا يجب اتباعه وهو ما أشارت اليـه المادتان ٤٧ و ٤٨ من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ اللتان نصتا على أن تحدد الاثمان والتعويضات والجزاءات المشار اليها فى المـادة ٤٤ بواسطة لجـان تقدير يصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصها قرار من وزير التموين ٠ على أن تقدم المعارضة فى قرارات لجان التقدير الى المحكمة الابتدائية المختصة ، وعلى أن تحكم المحكمة على وجه الاستعجال ولا يجوز الطعن فى حكمها بأى طريق من طرق الطعن العادية أو غير العادية ٠ أما اذا كان النزاع يخرج عن هذا النطاق فينصب على الخلاف حول مطابقة السلعة المستولى عليها أو الصادر أمر التكليف بشأنها للمواصفات أو عدم مطابقتها كما هى الحال فى الدعوى الراهنة فلا شأن للقضاء المدنى بهذا النزاع وانما القول الفصل فيه يرجع الى مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى دون غيره اذ ينعقـد لـه الاختصاص الشامل المطلق فيما يتعلق بنظر كل نزاع يدور حول القرارات والعقود الادارية طبقا لنصوص المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ٠

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الحربية رقم ٨٩٧ فى ١٩٥٨/٦/٣٠ ، المجموعة ، السنة ١٢ ، بند ٣٥ ، ص ٥٣ ٠

وعلى ذلك فانه متى كان النزاع يدور حول مدى مطابقة الخيوط الصادر أمر التكليف بصبغها للمواصفات ، فان النزاع يكون من اختصاص مجلس الدولة ويكون الدفع بعـدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى على غـير سـند من القانون (١) ٠

— سابعا —

الحراسـة الاداريـة

أنواع الحراسات والتمييز بينها :

الحراسة فى القانون المدنى هى وضع مال يقوم فى شأنه نزاع ، أو يكون الحق فيه غير ثابت ، ويتهدده خطر عاجل ، فى يد أمين يتكفل بحفظه وادارته ورده ، مع تقديم حساب عنه الى من يثبت له الحق فيه ٠ ويوضع المـال تحت الحراسة اما باتفاق الطرفين المتنازعين فتكون حراسة اتفاقية ، واما بحكم من القضاء فتكون حراسة قضائية (٢) ٠

وتقترب الحراسة القضائية فى سماتها من الحراسة القانونية التى تفرض طبقا لاحكام القانون العام فى بعض الحالات ، كما هو الشأن بالنسبة للحراسة التى تفرض عند توقيع حجز ادارى أو قضائى ، أو بالنسبة للحراسة التى فرضها القانون رقم ٣٤٢ لسنة ١٩٥٢ وبمقتضاها اعتبر ناظر الوقف على غير الخيرات حارسا منذ الغاء هذا الوقف حتى يتسلم المستحقون أعيانه (٣) ٠

واذا كانت هذه الانواع الثلاثة من الحراسة يقصد بها تحقيق مصالح خاصة لذوى الشأن ، فان هناك نوعا آخر من الحراسة يقصـد به تحقيق الصالح العام هو الحراسة الادارية ٠

والمعيار المميز لانواع الحراسة سالفة الذكر هو المصدر الذى تنشأ عنه هذه الحراسة ٠ فالحراسة الاتفاقية مصدرها العقـد ، والحراسة القضائية

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦١/٦/٢٥ ، ق ١٢٣٠ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٩٥ ، ص ٣٦٦ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات العقود والتعويضات برياسة المستشار على زغلول وعضوية المستشارين حسين عوض بريقى وعبد السلام قطب ٠

(٢) د٠ عبد الرزاق السنهورى ، الوسيط فى شرح القانون المدنى ، الجزء السابع المجلد الاول ، طبعة ١٩٨٩ ، ص ١٠٠٩ وما بعدها ٠

(٣) المستشار ابراهيم الشربينى ، حراسات الطوارىء ، طبعة ١٩٦٤ ، ص ٣١

مصدرها القاضى ، والحراسة القانونية مصدرها القانون ، والحراسة الادارية مصدرها قرار الادارة .

ولا يهمنا من هذه الانواع الاربعة فى هذا المجال ، سوى الحراسة الادارية .

الحراسة الادارية وصورها :

الحراسة الادارية هى اجراء تتخذه جهة الادارة تعين بمقتضاه حارسا من قبلها ليقوم بادارة مرفق عام ، أو إدارة أموال أشخاص معينين ، اقتضت المصلحة العامة وضع أموالهم تحت الحراسة كاجراء من اجراءات الامن ، كالاجانب والمعتقلين والمراقبين ومن فى حكمهم (١) .

والحراسة الادارية تشمل الحراسة التى تفرض على المرفق العام فى حالة اخلال الملتزم بالتزاماته وفقا للقانون أو وثيقة الالتزام (٢) . كما تشمل الحراسة التى تفرض على أموال بعض الاشخاص فى حالة اعلان حالة الطوارىء . وهناك نوع ثالث من الحراسات الادارية هو ما أجازه القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة الذى أجاز لرئيس الجمهورية فرض الحراسة على أموال وممتلكات الاشخاص الذين يأتون اعمالا ، بقصد ايقاف العمل بالمنشئات أو الاضرار بمصالح العمال ، أو تتعارض مع المصالح القومية للدولة .

وتختلف حراسة الطوارىء عن حراسة الامن ، فى ان الاولى تفرض بقرار يصدر من وزير المالية والاقتصاد وفقا للامر العسكرى الصادر فى هذا الصدد ، فى حين تفرض الثانية بقرار من رئيس الجمهورية . وتنتهى الاولى بانتهاء حالة الطوارىء ، فى حين تنتهى الثانية برفعها أو الغاء القرار الصادر بفرضها .

---

(١) راجع فى ذلك تفصيلا : د. فتحى عبد الصبور ، الاثار القانونية للتأميم والحراسة الادارية على الاموال ، طبعة ١٩٦٧ ، ص ٤٩٥ وما بعدها . ابراهيم الشربينى ، حراسة الطوارىء ، طبعة ١٩٦٤ ، ص ٢٩ وما بعدها .

(٢) هذه الحراسة لا يعنينا التعرض لها هنا ، اذ مجال بحثها موضوع العقود الادارية وليس لموضوع الحريات العامة .

راجع فى هذا الصدد : الاسس العامة للعقود الادارية ، دكتور سليمان الطماوى ، طبعة ١٩٨٤ ، ص ٤٧٩ وما بعدها .

والحراسة الادارية ليست تأميما أو مصادرة للاموال المفروضة عليها الحراسة ، اذ لا يترتب عليها انتقال ملكية الاموال الى الادارة ، وانما يكون الحارس نائبا عن المالك فى ادارتها ٠

أمثلة للحراسات الادارية فى مصر :

يعد من قبيل الحراسة الادارية فى مصر (١) ، الحراسة التى فرضت فى أعقاب نشوب الحربين العالميتين الاولى والثانية ، حيث فرضت فى أعقاب نشوب الحرب العالمية الاولى فى أغسطس من عام ١٩١٤ على أموال وممتلكات رعايا امبراطوريتى المانيا والنمسا والمجر ورعايا الدول المتحالفة معهما فى الحرب المذكورة ٠ كما فرضت الحراسة الادارية بعد نشوب الحرب العالمية الثانية فى سبتمبر سنة ١٩٣٩ على أموال وممتلكات الرعايا الالمان والايطاليين فى مصر وعلى رعايا شركائهما فى تلك الحرب ٠ ولم تتعرض أملاك المصريين فى الحالتين لتلك التدابير الاستثنائية اللهم الا فى حالات نادرة لعل ابرزها وضع نظام « لادارة أموال المعتقلين والمراقبين وغيرهم » من المصريين والاجانب بموجب الامر العرفى رقم ٢٦ الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٤٨ ، فى ظل الاحكام العرفية المعلنة فى البلاد ، اعتبارا من ١٥ مايو سنة ١٩٤٨ ، بمناسبة دخول القوات المصرية فلسطين ، وذلك لاعتبارات دعت اليها المحافظة على سلامة الدولة ٠ كذلك فرضت الحراسة بموجب الامر رقم ٦٣ فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٤٨ تنفيذا للاحكام العرفية ايضا على الممتلكات الخاصة بجماعة الاخوان المسلمين بعد حل هذه الجماعة ٠

وبعد قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ تنوعت هذه الحراسات فى مضمونها ودواعيها واسانيدها ٠ ففى ٥ أغسطس سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٥٢ بفرض الحراسة على أموال الملك السابق فاروق ٠ وفى ٢١ فبراير سنة ١٩٥٣ صدر الامر رقم ١١٥٩ استنادا الى المادة الثالثة من قانون الاحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بفرض الحراسة على بنك حمصى بعد أن تبين من التحريات انه كان يعمل على تحويل أمواله الى الخارج ٠ وفى سنة ١٩٥٦ صدر الامر رقم ٤ لسنة ١٩٥٦ بموجب قانون الاحكام العرفية أيضا بفرض الحراسة على الاموال الموجودة فى مصر لعدد من الشخصيات من جنسيات شتى ، وذلك كاجراء وقائى لمنعهم من تهريب اموالهم وأموال غيرهم الى الخارج ، فتم فرض الحراسة على بنك سوارس الذى كان مع البنك البلجيكى والدولى من أهم معاقل تهريب رؤوس الاموال

---

(١) انظر فى هذا الصدد : دكتور وحيد رأفت ، دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات ، ص ١١٧ وما بعدها ٠

اليهودية فى مصر ، كما تم فرض الحراسة على بنك زيلخه اليهودى · وذلك فضلا عن فرض الحراسة على أموال الرعايا الفرنسيين والبريطانيين فى مصر عام ١٩٥٦ فى أعقاب العدوان الثلاثى الفرنسى البريطانى الاسرائيلى فى أكتوبر ونوفمبر من نفس العام · وفى ٢٦ يناير سنة ١٩٥٩ صدر قرار بفرض الحراسة الادارية على بعض المكتبات التى كانت تروج فى القاهرة وغيرها للمبادىء الماركسية · وفى ١٩ يوليو سنة ١٩٦٠ صدر قرار جمهورى بفرض الحراسة الادارية على الاموال والمتعلقات المملوكة للمحافل البهائية بعد حلها · وفى عام ١٩٦١ صدر الامر رقم ٩٩ استنادا الى قانون الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بفرض الحراسة على أموال الرعايا البلجيكيين والشركات البلجيكية فى مصر ابان تأزم العلاقات المصرية البلجيكية ، بسبب موقف حكومة بروكسل من أحداث الكونغو البلجيكى ، والتى أدت الى اغتيال لومومبا · وفى ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٦١ عقب انفصال سوريا عن مصر وفى أعقاب تنفيذ القوانين الاشتراكية ، صدر الامر رقم ١٣٨ لسنة ١٩٦١ بفرض الحراسة الادارية على عدد من المصريين والاجانب ، لمنع استخدام رؤوس الاموال التى يملكونها فى مصر ضد سلامة الدولة ، أو لمنع تهريبها للخارج · وتلا الامر رقم ١٣٨ الامر رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦١ متضمنا أسماء أسر مصرية وأجنبية واسرائيلية هاجرت البلاد · كما صدر الامر رقم ١٥٢ لسنة ١٩٦١ بفرض الحراسة الادارية على مدارس ليسيه الحرية بالقاهرة والاسكندرية التابعة أصلا لفرنسا · كما فرضت الحراسة فى عام ١٩٦٧ على الجامعة الامريكية بالقاهرة بعد اتهام امريكا باستخدام الاسطول السادس لمساندة اسرائيل فى حرب الخامس من يونيو سنة ١٩٦٧ ·

وقد صدر القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة ، الذى خول رئيس الجمهورية سلطة اعتقال المواطنين لمدة غير محددة ، وسلطة فرض الحراسة على أموال وممتلكات الاشخاص الطبيعيين الذين يأتون أعمالا بقصد ايقاف العمل بالمنشئات ، أو الاضرار بمصالح العمال ، أو تتعارض مع المصالح القومية للدولة · وبصدور هذا القانون أصبح لرئيس الجمهورية كممثل للسلطة التنفيذية حق فرض الحراسة الادارية دون أن يرتبط ذلك بقيام حالة الطوارىء فى البلاد · وبعبارة أخرى اصبح هناك نوعان من الحراسات تستقل بفرضهما السلطة التنفيذية ، هما حراسة أمن تستند الى القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ ، وحراسة طوارىء تستند الى قانون الطوارىء ·

أغراض فرض الحراسة الادارية (١) :

تطورت الاهداف التى تغياها المشرع من فرض الحراسة الادارية فى مصر منذ الحرب العالمية الاولى . أذ كان القصد من فرض الحراسات على اموال وممتلكات رعايا امبراطوريتى المانيا والنمسا والمجر ثم الرعايا الالمان والايطاليين عقب الحربين العالميتين الاولى والثانية ، هو حماية أمن البلاد . وكان ذلك ايضا هو القصد من فرض الحراسة على أموال الفرنسيين والبريطانيين والمعتقلين والمراقبين عقب حرب السويس فى عام ١٩٥٦ .

ثم استخدمت الحراسة لتحقيق غايات أخرى هى حماية النظام السياسى لثورة ٢٣ يوليو من أعدائه فى الداخل والخارج ، وتمصير الاقتصاد عن طريق بيع المنشئات والمؤسسات الهامة التى كان يسيطر عليها البريطانيون والفرنسيون الى المؤسسات العامة المصرية والشركات التابعة لها ، حتى يمكن بذلك تلافى التهديد الدائم الذى كان يتمثل فى سيطرة الاجانب على الاقتصاد المصرى وتحكمهم عن طريقه فى أقدار البلاد .

وبعد صدور قوانين يوليو الاشتراكية عام ١٩٦١ ، صار لها غاية أخرى بجوار الغايات السابقة ، هى استخدامها لتغيير شكل البنيان الاجتماعى للبلاد ، ولخدمة قضية تحقيق الاشتراكية التى اعتبرت هدفا من أهداف الدولة ، وذلك عن طريق نقل ملكية قطاعات معينة من الاموال التى يملكها الخاضعون للحراسة الى الشعب ، ممثلا فى المؤسسات والشركات العامة ، وهو ما حدث بالنسبة الى بيع العمارات السكنية والكثير من الاراضى الزراعية والشركات التجارية الى المؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

وسوف نتناول فى هذه الصفحة والصفحات التالية موقف مجلس الدولة المصرى من الحراسة الادارية .

خضوع أموال الرعايا البريطانيين والفرنسيين للحراسة وامكانية الاستثناء منه :

تنص المادة الثالثة من الامر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالاتجار مع الرعايا البريطانيين والفرنسيين والتدابير الخاصة بأموالهم على ان « يحظر ان تعقد بالذات أو بالوساطة مع الرعايا البريطانيين أو

---

(١) ابراهيم الشربينى ، حراسات الطوارىء ، طبعة ١٩٦٤ ، ص ٣٦ . دكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

الفرنسيين او لمصلحتهم عقود أو تصرفات أو عمليات تجارية كانت ام مالية ام من نوع آخر » . وتنص المادة الرابعة من هذا الامر على ان « يحظر تنفيذ أى التزام مالى أو غير مالى ناشىء عن عقد أو تصرف أو عملية تم لمصلحة الرعايا البريطانيين او الفرنسيين فى تاريخ سابق على تاريخ العمل بهذا الامر أو لاحق له » . وتنص المادة السادسة على انه « مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها فى هذا الامر يدخل فى الحراسة كل شخص من الرعايا البريطانيين أو الفرنسيين يمتلك أموالا بمصر وكذلك كل فرع أو توكيل او مكتب موجود بمصر ومملوك للرعايا المذكورين » . كما تنص المادة السابعة على انه « يجوز لوزير المالية والاقتصاد أن يمنح استثناءات عامة او خاصة من أحكام المواد من ٣ الى ٦ » . وظاهر من هذه النصوص ان المشرع استهدف بالامر العسكرى المشار اليه تحقيق هدفين :

الاول — حظر التعامل مع الرعايا البريطانيين أو الفرنسيين سواء بالذات أو بالوساطة ومنع تنفيذ أى التزام مالى أو غير مالى ناشىء عن عقد أو تصرف أو عملية تم لمصلحتهم فى تاريخ سابق على تاريخ العمل بالامر العسكرى أو لاحق له .

الثانى — وضع أموال الرعايا البريطانيين أو الفرنسيين الموجودة بمصر تحت الحراسة . وقد جاءت أحكام هذا الامر شاملة بحيث تتناول الرعايا البريطانيين والفرنسيين بالمعنى المنصوص عليه فى المادة الاولى منه مع مراعاة الاستثناءات الواردة به ، الا ان المشرع رأى ان ثمة اعتبارات من المصلحة العامة قد تقتضى الخروج على هذا الاصل العام ففوض وزير المالية والاقتصاد فى تقدير تلك الاعتبارات وأجاز له ان يمنح استثناءات عامة أو خاصة من احكام المواد من ٣ الى ٦ وهى التى تتناول حظر التعامل وفرض الحراسة على هؤلاء الرعايا ، أى ان قرار وزير المالية بالاستثناء من احكام هذه المواد كلها او بعضها يرفع الحظر المنصوص عليه فى هذه المواد كلها او بعضها كما يجيز عدم الخضوع لاجراء الحراسة .

ولما كان وزير المالية والاقتصاد قد أصدر قرارا باستثناء العقد المبرم بين أحد الخبراء الفرنسيين وبين هيئة السد العالى من أحكام الامر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ . وقد جاء هذا الاستثناء عاما مطلقا دون قيد من القيود المنصوص عليها فى المادة٢٩من الامر العسكرى . ومن ثم يكون مقتضى ذلك اباحة التعامل مع هذا الخبير بشأن العقد المستثنى وتنفيذ الالتزامات المالية

الناشئة عنه من تاريخ ابرامه وعدم خضوع الاموال المستحقة عنه للحراسة (١) .

عدم خضوع أموال الشخص للحراسة اذا لم يكن انجليزيا او فرنسيا أو معتقلا أو مراقبا :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الحكم بوقف تنفيذ القرار الصادر بوضع الحراسة على الأموال التى آلت ملكيتها اليه عن طريق الميراث عن والده ، وفى الموضوع بالغاء هذا القرار . وقال شرحا لدعواه ، انه يملك منزلين بمصر الجديدة وقد آلا اليه عن طريق الميراث عن والده المتوفى فى ١٩٥٦/٧/٢٣ . وفى ١٩٥٧/٢/٧ علم بأن سكان هذين المنزلين تلقوا اخطارات من الحراسة العامة على الفرنسيين تنبه عليهم بعدم دفع الايجار اليه لأن قرارا قد صدر بوضع هذين العقارين تحت الحراسة على أساس أن مالكهما فرنسى الجنسية ولما كان هذان المنزلان مملوكين له منذ وفاة والده ، فان اخضاعهما للحراسة المفروضة على أموال الرعايا الفرنسيين أو غيرهم من الأعداء لا أساس له ، لأن والده قد توفى وانقضت شخصيته وآلت هذه الأموال اليه ولم تعد ملكا لوالده المتوفى الذى كان مصريا بحكم القانون ولم تكن له فى يوم من الأيام صلة بفرنسا أو بغيرها من دول الأعداء .

قضت محكمة القضاء الادارى (٢) برفض طلب وقف التنفيذ ، واقامت قضاءها على أن الثابت من الأوراق ، ومن الاطلاع على أوراق الدعوى ان والد المدعى ليس مصريا ، وبالتالى تكون الجنسية المصرية غير ثابتة للمدعى ، وبذلك ينهار أساس دعواه ، ويكون طعنه على القرار الصادر بوضع أمواله تحت الحراسة غير قائم على اسباب جدية تبرر اجابته الى طلب وقف تنفيذه .

طعن فى الحكم المذكور فذهبت المحكمة الادارية العليا (٣) ، الى

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٨٩٩ فى ١٩٥٩/١٢/٢٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية العمومية . السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٣٣ ، ص ٧٠ .

(٢) ق . د ق ١٩٥٧/٧/٣٠ ، ق ٧١٨ ، س ١١ .

(٣) ع فى ١٩٥٨/٤/٥ ، ق ٩٧٣ ، س ٣ ، مجموعة السنة ٣ ، بند ١١٥ ، ص ١٠٧٢ .
صدر هذا الحكم برياسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين السيد ابراهيم الديوانى وعلى بغدادى والدكتور محمود سعد الدين الشريف ومصطفى كامل اسماعيل .

ان الحراسة مقصورة فى الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ على امــوال البريطانيين والفرنسيين ، ومقصورة فى حكم الأمر رقم ٤ لسنة ١٩٥٦ على أموال المعتقلين والمراقبين ، ومن ثم يخرج من نطاق فرض هذه الحراسة من ليس بريطانيا أو فرنسيا ومن ليس معتقلا او مراقبا .

واستطردت المحكمة قائلة : ان المدعى قدم شهادة مؤرخــة فى ١٩٥٧/٢/١٩ صادرة من القنصلية السويسرية القائمة على مصالح الفرنسيين فى مصر ، تفيد ان البحث فى سجلات القنصلية الفرنسية لم يسفر عن وجود اسمه مقيدا فيها ، كما قدم شهادة أخرى من القنصلية المذكورة مؤرخة ١٩٥٧/٨/١١ بعد صدور الحكم المطعون فيه بالمعنى ذاته بالنسبة لوالده المتوفى . كما يبين من كتاب مدير عام ادارة أمــوال المراقبين والمعتقلين الخاضعين لأحكام الأمر العسكرى رقم ٤ لسنة ١٩٥٦ الى الحارس العام على أموال الرعايا الفرنسيين ان المدعى غير خاضع لتدابير الادارة العامة تطبيقا للأمر العسكرى رقم ٤ لسنة ١٩٥٦ .

وانتهت المحكمة الى أن الظاهر يؤيد ادعاء المدعى ، من انه هــو ووالده لا ينتميان الى حكومة الجمهورية الفرنسية ، كما انه ليس مــن ضمن الأشــخاص المعتقلين أو المراقبين الـذين ينطبق عليهم أحكام الأمر العسكرى رقم ٤ لسنة ١٩٥٦ ، ويكون طلب المدعى فى هذا الشأن قائمــا بحسب الظاهر على أسباب جدية تبرره ويتعين الغاء الحكم المطعون فيه والقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه .

وحكم محكمة القضــاء الادارى جانبه الصواب ، فليس كـل من لا يتمتع بالجنسية المصرية تخضع أمواله للحراسة ، بل يتعين ان تثبت لــه الجنسية الانجليزية أو الفرنسية حتى تخضع أمواله لها . واذ ثبت ان المدعى ليست لــه جنســية اى من هذين البلدين ، فقد كان يتعين ادانــة القرار الصادر بفرض الحراسة على أمواله . وهو ما انتهى اليــه بحق حكم المحكمة الادارية العليا .

وعلى نهج حكم المحكمة الادارية العليا سالف الذكر سارت محكمــة القضــاء الادارى بعــد ذلك حينما انتهت الى أن تعليمات وزارة المــالية الخاصة بتطبيق الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ التى تقضى فى البنــد ٢٩ منها بوضع اليهود التونسيين الحائزين على جواز سفر فرنسى تحت الحراسة ومعاملتهم معاملة رعايا الأعداء ، هذه التعليمات لا سند لهــا فى الأمر العسكرى الآنف الذكر ، ذلك لأن نطاق تطبيقه مقصور على رعايا كل من بريطانيا وفرنسا ، ومن ثم فلا يمتد أثره الى غيرهم حتى مــن

كان من رعايا البلاد التى كانت تابعة لاحداهمـا ، ثـم حصـلت عـلى استقلالها ، كما هو الشأن فى تونس . فاذا كان يبين من الشهادة الصادرة من القنصـلية العـامة لتونس بالقاهرة ان المدعى تونسى الجنسية ، فان القرار المطعون فيه والقاضى بفرض الحراسة على شخص المدعى ومكتبه يكون قد جانب القانون (١) .

عدم خضوع الأموال الموقوفة للحراسة :

ذهبت محكمة القضاء الادارى (٢) الى أن القاعدة الشرعية هى ان الوقف عبارة عن حبس العين عـن ان تكون مملوكة لأحد من النـاس ، وجعلها على حكم ملك الله تعالى ، والتصدق بريعها على جهة من جهات الخير فى الحال أو فى المآل ، وانه يترتب على ذلك أمران : ان العقار بعد وقفه لا يكون مملوكا لأحد من الناس ، وبالتالى لا يمكن ان يكون من أموال الأعداء حتى يخضع للحراسة المفروضة على أملاكهم . كما لا يصح ان يكون محلا لأى عقد أو تصرف ينقل الملكية أو يؤثر فيها ، اذ انه لا يجوز ان يباع أو ان يوهب أو يعوض او يرهن أو يورث ، ويؤول ريعه للجهة الموقوف عليها على سبيل التبرع .

وتطبيقا لمـا تقدم ، فان القرار المطعون فيه ، وهـو قـرار وزير المالية رقم ٣٨٧ لسنة ١٩٥٧ ، والقـاضى بتخويل الحارس على امـوال الرعايا البريطانيين والفرنسيين والاستراليين ، سلطة بيع وتصفية المنشئات وغيرها الخاضعة للحراسة ، يكون قـد خالف القانون فيما تضمنه من فرض الحراسة على مبانى الكلية الاسقفية الانجليزيـة بقسميها ، باعتبارها مـن اموال الأعداء البريطانيين والاذن للحارس العام ببيعها رغم ثبوت انهـا من الاعيان الموقوفة وقفا خيريا ، ويكون هذا القرار باطلا بطلانا مطلقـا لانعدام محله ، دون ان يخل بحق وزارة الأوقاف فى التنظر على أعيـان الوقف المذكور ، استنادا للقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ .

---

(١) ق . د فى ١٩٦١/١/٢٤ ، ق ٤٢٠ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٩٦ ، ص ١١٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان .

(٢) ق . د فى ١٩٦١/٣/٢٨ ، ق ١٤٣ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٣٢ ، ص ١٧٣ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان .

أسباب انتهاء الحراســـة :

تنتهى الحراسة بصدور قانون أو قرار مــن الجهــة المختصــة يقرر انهاءها • كما تنتهى أيضا بوفاة الخاضع للحراسة • وتنتهى بزوال صفة الشخص التى بسببها فرضت عليه الحراسة • كما تنتهى اذا زالت ملكيــة الخاضع للحراسة عن هذا المــال وانتقلت الى شخص لا يخضع للحراســة ، سواء كان هذا الانتقال بتصرف ارادى أو بحكم القانون ، متى كان هــذا الانتقال صحيحا يقره القانون • وتنقضى الحراســة كذلك بتأميم المشروع الذى يساهم فيه الخاضع للحراسة بماله ، اذ بهذا التأميم ينتقل المال من ملكية الشخص الخاضع للحراسة الى ملكية الأمة ممثلة فى الدولة (١) •

وقد تناول مجلس الدولة فى احدى فتاويه انتهاء الحراسة بسبب وفاة الخاضع للحراسة •

ففى موضوع تخلص وقائعه فى أنه فى عــام ١٩٦٣ اخضــعت أمــوال وممتلكات احد الأشخاص للحراسة بموجب الأمر العسكرى رقم ١٣٨ لسنة ١٩٦١ ، ثم توفى المذكور عام ١٩٦٣ ، وقبل صدور القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ برفع الحراسة عن أموال وممتلكات بعض الأشخاص • وقد تقــدم اخوة المتوفى بطلب الى الحراسة العامة لتسلم انصبتهم فى أموال مورثهم وقد ثار التساؤل عن مدى اعتبار الوفاة سببا من أسباب انقضاء الحراسة •

هنا ذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى الى ان الحراسة تترتب عليها آثار معينة ، سواء بالنسبة الى المــال الذى فرضت عليه ، أو بالنسبة الى مالكه • فهى من ناحية ، تغل يد صاحب المــال عن ادارته والتصرف فيه وتعهد بذلك الى الحارس العام • كما انها ، مــن ناحية اخــرى ، تضع قيودا على اهلية الشخص الخاضع لها كحظر القيام بالأعمال التجارية أو رفع الدعاوى •

فالحراسة وان كانت تفرض عــلى المــال ، الا انهــا لا تفرض عليه لذاته ، وانما تفرض عليه باعتباره مملوكا لشخص معين يقتضى الصــالح العام وضع أمواله تحت الحراسة ، ومن ثم اذا زال هذا الاعتبار زال تبعا لذلك الموجب الذى اقتضى فرض الحراسة ، كما اذا انتهت ملكيــة الشخص الخاضع للحراسة لمــال معين بالوفاة ، اذ فى هذه الحــالة يزول الاعتبــار

---

(١) ابراهيم الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٦ وما بعدها • د• فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٥٥٠ وما بعدها •

لشخصى الذى كان ملحوظا فى المـال عند فرض الحراسة عليه ، وتنتهى الحراسة بالتالى ولا تلحق الورثة ما لم يكونوا قد وضعوا هم ايضا تحتها .

يؤيد هذا النظر ويؤكده ان فرض الحراسة لم يتم باجراء عام مجرد كما هو الحال بالنسبة لقانون الاصلاح الزراعى الذى قضى بانتقال ما يزيد على حد معين من الأراضى الى الدولة ايا كان مالكها . أى ان قرارات فرض الحراسة لم تقض بوضع رأس المال الذى يزيد على قدر معين تحت الحراسة وانما خصت أفرادا بذواتهم بهذا الاجراء دون أفراد آخرين قد تجاوز ملكيتهم ملكية هؤلاء . وفى ذلك ما يقطع بان الجانب الشخصى كان محل اعتبار كبير عند فرض الحراسة ، وانها لم توجه الى المال لذاته مجردا عن مالكه .

وبعبارة اخرى ، فان اجراءات الحراسة لم تستهدف مصادرة راس المـال الخاص بصفة عامة وايا كان مالكه ، وانما مست راس المال الذى لم تطمئن الدولة الى عدم اساءة استعماله لعرقلة التقدم الاشتراكى أو الـذى لمست فيه ميله الى الاستغلال . وقد اشار الميثاق فى الباب السابع منه الى هذا المعنى حين قال « ان راس المـال الفردى فى دوره الجديد يجب أن يعرف انه خاضع لتوجيه السلطة الشعبية شأنه فى ذلك شأن راس المـال العام ، وان هذه السلطة هى التى تشرع لـه وهى التى توجهه على ضوء احتياجات الشعب وانها قادرة على مصادرة نشاطه اذا حاول أن يستغل أو ينحرف » .

كما اشار القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة الى هذا المعنى ايضا حين نص فى المادة الثالثة على انه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية فرض الحراسة على أموال وممتلكات الأشخاص الذين يأتون أعمالا بقصد ايقاف العمل بالمنشئات أو الاضرار بمصالح العمال أو تتعارض مع المصالح القومية للدولة » . وواضح من نص هذه المادة ان فرض الحراسة لا يتم خشية راس المال فى ذاته وانما نظرا للتصرفات التى يقوم بها مالكه . فالعنصر الشخصى له الاعتبار الاول فى فرض الحراسة ، ومن شأن هـذا الاعتبار الشخصى الذى تفرض الحراسـة من أجلـه انتهاء الحراسة بانقضائه ، وبالتالى فان وفاة من فرضت عليه الحراسة يستتبع بالضرورة انتهاءها .

ولا محاجة فى القول بأن الحراسة التى فرضت بمقتضى الأمر رقم ١٣٨ لسنة ١٩٦١ المشار اليه كانت تستهدف نقل ملكية الأموال التى وضعت تحت

الحراسة الى الدولة ، ومن ثم فلا تحول وفاة صاحب المال دون استمرار الحراسة ، ذلك أنه لو صح هذا القول لما تردد المشرع فى النص على نقل ملكية تلك الأموال الى الدولة مباشرة دون حاجة الى ان تظل تحت الحراسة حتى صدور القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ الذى قضى بنقل ملكيتها للدولة والتعويض عنها • وآية ذلك ان الأمر آنف الذكر صدر معاصرا لقوانين التأميم ، ولو كان المشرع يستهدف تأميم أموال الخاضعين للحراسة لما توانى فى تقرير هذا الحكم ، ولما كانت هناك حاجة لوضع هذه الأموال تحت الحراسة نحو ثلاث سنوات مع ما يستتبع ذلك من اجراءات ادارية • ومن ثم فان التكييف السليم لاجراءات الوضع تحت الحراسة انها اجراءات أمن اتخذت بالنسبة لبعض الأشخاص فى فترة قدرت الدولة ان امكانياتهم المادية ينبغى ان تكون معطلة حتى لا تستخدم فى الاضرار بمصالح الشعب وفى عرقلة عملية التحول الاشتراكى التى دخلت التطبيق بقوانين التأميم • وعلى ذلك اذا زال الغرض من الحراسة بوفاة الخاضع لها ، لم يعد ثمة مبرر لاستمرارها بالنسبة للورثة الذين قد تتخلف فى شأنهم الاسباب والاعتبارات التى دعت الى فرض الحراسة على مورثهم • فاذا تحقق بالنسبة اليهم شىء من ذلك امكن اخضاعهم للحراسة بقرار من السلطة المختصة •

ونظرا الى ان قرارا لم يصدر بفرض الحراسة على اخوة المتوفى فى الحالة محل البحث ، فان للورثة غير الخاضعين للحراسة الحق فى استلام حصتهم فى أموال وممتلكات مورثهم (١) •

والجمعية العمومية وفقت فى فتواها سالفة الذكر ، ذلك ان فرض الحراسة على مال شخص ما يجد سنده ومبرره فى خطورة هذا الشخص على مصالح الشعب ، وتعويقا لهذه الخطورة تفرض الحراسة على أمواله التى قد تمكنه من العبث بهذه المصالح • فاذا اختفى هذا الشخص بالوفاة مثلا زالت خطورته ، وبالتالى زال سند فرض الحراسة على أمواله ، مما يتعين معه أن تنتهى هذه الحراسة •

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٥٧٢ فى ١٩٧٠/٥/٦ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٤ ، بند ١٠٦ ، ص ٣٤٠ •

وأنظر كذلك : فتوى الجمعية العمومية رقم ٤٢٠ فى ١٩٦٦/٤/٢٧ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٠ ، بند ٧٩ ، ص ٢٢٠ حيث انتهت الى أن فرض الحراسة على الاموال أجراء من اجراءات الامن •

آثار انتهاء الحراسة :

اذا انتهت الحراسة الادارية فانه من الطبيعى ان تزول الآثار التى ترتبت على فرضها . فيعود للخاضع للحراسة حقه فى التقاضى وفى ادارة أمواله التى كان مفروضا عليها الحراسة وفى التصرف فيها . كما تزول عن الحارس صفته وسلطته فى تمثيل الخاضع للحراسة (١) .

والأصل ان يلتزم الحارس بتسليم الأموال والممتلكات التى خضعت لتدابير الحراسة لأصحابها . ولكن المشرع حين يرفع الحراسة قد يحد من هذا الالتزام بأن يقضى بتأميم هذه الأموال على ان يعوض أصحابها ، كما فعل المشرع فى القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رفع الحراسة عن أموال وممتلكات بعض الاشخاص . والذى اجازت المادة السابعة منه لرئيس الجمهورية ان يستثنى من احكامه أموال وممتلكات بعض الاشخاص ويقرر تسليمهم تلك الاموال فيخرجها بذلك من التأميم . كما استثنت المادة الأولى من القرار الجمهورى رقم ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ من نطاق التأميم بعض الاشياء مثل الأمتعة الشخصية وبوالص التامين ... الخ .

ونتعرض هنا لموقف مجلس الدولة من المشاكل التى اثارها تطبيق القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ سالف الذكر .

تاريخ ايلولة أموال الأشخاص الذين رفعت عنهم الحراسة الى الدولة وكيفية التعويض عنها :

يبين من نصوص القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ برفع الحراسة عن أموال وممتلكات بعض الاشخاص والقرار الجمهورى رقم ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن سريان بعض القواعد على الاشخاص الخاضعين لاحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، ان أموال وممتلكات الاشخاص الطبيعيين - الذين فرضت عليهم الحراسة بمقتضى أوامر جمهورية طبقا لاحكام قانون الطوارىء ورفعت عنهم الحراسة طبقا لأحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ - تؤول الى الدولة من تاريخ العمل بالقانون المذكور فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ ، دون أن تعلق ايلولة هذه الأموال الى الدولة على أى اجراء لاحق ، أو على ثبوت انها غير مستغرقة بالديون ، وذلك فيما عدا ما استثنى بموجبه ، أو ما يصدر باستثنائه منها قرار من رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة السابعة من القانون .

---

(١) ابراهيم الشربينى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٧ وما بعدها . د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٥٥٢ وما بعدها .

وان التعويض الذى يستحقه صاحب هـذه الأموال والممتلكات التى الت الى الدولة هو عن صافى قيمتها بعد استنزال جميع الديون العقارية والممتازة والعادية فلا يستحق أى تعويض الا من تاريخ التصفية اذا ما تبين زيادة الاصول على الخصوم وبمقدار هذه الزيادة مع مراعاة الحد الاقصى المنصوص عليه قانونا .

فاذا كانت هذه الأموال والممتلكات مستغرقة بديون تزيد على قيمتها فلا يعوض عنها صاحبها بشىء كما ان الدولة لا تلتزم من ديون صاحبها بما يزيد على قيمتها (١) .

مصير الأراضى الزراعية الخاضعة للحراسة فى ظل القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ :

تضمن القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ حكما برفع الحراسة عن الأموال الخاضعة لها ، وآخر بأيلولة هذه الأموال الى الدولة لقاء تعويض يؤدى على شكل سندات اسمية على الدولة بحد أقصى مقداره ثلاثون ألفا من الجنيهات ، واجاز هذا القانون لرئيس الجمهورية ان يستثنى من أحكامه ، ومن ثم يكون لـه تقرير استثناء حالات معينة من جميع أحكام هذا القانون فتبقى الحراسة مفروضة على الأموال ولا تؤول الى الدولة ، كما يجوز له أن يستثنى من بعض تلك الأحكام كأن يستثنى من حكم ايلولة الأموال الى الدولة فقط ، وكذلك له أن يقرر الاستثناء من طريقة أداء التعويض فيقرر أداءه نقدا أو عينا .

كما تضمن القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ حكم الأراضى الزراعية التى آلت ملكيتها الى الدولة طبقا لأحكامه ، فنص فى مادته الرابعة على أن تسلم الى الهيئة العامة للاصلاح الزراعى لتوزيعها طبقا لأحكام قانون الاصلاح الزراعى رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ ، وبهذا تكون هذه الأراضى فى حوزة الهيئة المذكورة ، وتأخذ حكم الأراضى المستولى عليها طبقا لأحكام قانون الاصلاح الزراعى من ناحية توزيعها على صغار الفلاحين ، ومن ناحية استحقاق الهيئة لريعها خلال الفترة من تسلمها حتى تمام التوزيع .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٦٥٧ فى ١٩٦٩/٦/١٠ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٣ ، بند ٩٥ ، ص ٢٤٢ .

راجع عكس ذلك : فتوى اللجنة الاولى فى ١٩٦٨/٣/٢٦ حيث ذهبت الى أن أيلولة الاموال الى الدولة تتراخى حتى اتمام التصفية ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى ، السنتان ٢١ و ٢٢ ، بند ١٨٧ ، ص ٤١٤ .

ومقتضى صدور قـرار رئيس الجمهورية باستثناء بعض الخاضـعين للحراسة من حكم أيلولة أموالهم الى الدولة تسليمهم أموالهم . لكنـه اذا تضمن هذا القرار اخراج الأراضى الزراعية من نطاق هذا الاستثناء فان نتيجة ذلك ان تعود الى الشخص أمواله فيما عـدا هـذه الأراضى التى آلت الى الدولة ، فتبقى تحت يد الهيئة العامة للاصلاح الزراعى لتوزيعها على صغار الفلاحين .. ولا شك ان اعتبار هذه الأراضى مبيعة الى الهيئة المذكورة لن يؤدى الى نتيجة عملية . فالأراضى كانت قد آلت الى الدولة من قبل صدور قرار الاستثناء ، وكان لتلك الهيئة الحق فى تسلمها لتوزيعها على صـغار الفلاحين بنص المادة الرابعة من القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ . وصدور قرار رئيس الجمهورية بالاستثناء بالصيغة التى صدر بها لا يعنى تغييرا فى هذا الوضع من جهة انتقال حيازة الأرض الى الهيئة وامتلاك الحكومة ممثلة فى هذه الهيئة لها ، ومـن جهة اسـتهداف توزيعها مـن بعد عـلى صـغار الفلاحين .. وجميع هذه الآثار التى قصد اليها القرار الجمهورى هى ذاتها الآثار التى تضمنها القانون رقـم ١٥٠ لسـنة ١٩٦٤ بالنسـبة الى الأراضى الزراعيـــة

ووجه الخلاف أو المغايرة بين أحكام القانون رقم ١٥٠ لسـنة ١٩٦٤ وبين ما يترتب على القرار الجمهورى الصادر بالاستثناء من أحكامه ينحصر فحسب فى التعويض الذى يؤدى الى صاحب الأرض ، فهذا التعويض يؤدى طبقا للقرار المذكور فى شكل ثمن للارض ، ومن ثم لا يخضع لاحكام ذلك القانون فيما اشتمل عليه من تقرير حد اقصى للتعويض ومن أدائه بسندات اسمية على الدولة .

فمفاد القرار الجمهورى بالاستثناء من أحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ هو ابقاء الأراضى الزراعية خاضعة لأحكام هذا القانون ، مع استثنائها من طريقة تقدير التعويض ، وطريقة أدائه المنصوص عليها فى هذا القانون ، وبالتالى تعتبر هذه الأراضى قد آلت الى الدولة فعلا بمقتضى ذلك القانون ، ويكون مصدر الأيلولة هو القانون المشار اليه دون القرار الجمهورى الذى لـم يؤثر فى حجية هذا المصدر ، ولا يصدق فى شأن هذه الأراضى وصف البيع الا بالنسبة الى تقدير قيمة التعويض المستحق عنها لصاحبها من ناحية مقداره وطريقة أدائه . ونتيجة ذلك ان يكون للهيئة العامة للاصلاح الزراعى تملك هذه الأراضى بصفتها ممثلة للدولة وتسلمها اعتبارا من تاريخ العمل بالقانون رقـم ١٥٠ لسـنة ١٩٦٤ ، ويكون لهـا بالتالى الحق فى ريعها مـن هـذا التاريخ (١) .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٤٦٥ فى ١٩٧١/٥/١٦ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٥ ، بند ١٠٦ ، ص ٣١١ .

ضرورة التقيد بالتيسيرات التى قررها المشرع للخاضعين لأحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ :

باستقراء نصوص القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ وقرار رئيس الجمهورية رقم ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ ، يتضح ان المشرع قرر تيسيرات متعددة للاشخاص الخاضعين لاحكام ذلك القانون ٠ وفى تقريره لهذه التيسيرات غاير فى الحكم بين بعضها والبعض الآخر ، واستعمل عبارات توضح بجلاء مقصده وتؤدى بغير غموض الى النتيجة التى رمى اليها ٠ ففى بعض هذه التيسيرات اراد ان يترك الخيار للشخص فى ان يحتفظ ببعض امواله ، فقرر ذلك صراحة حين نص فى البندين ٦ و ١٢ من المادة الأولى من القرار الجمهورى رقم ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ على انه يجوز له ان يحتفظ بمسكنه الخاص او بحق انتفـاع عليه خصما من التعويض المستحق له ٠ وفى احوال أخـرى اراد المشرع أن يخرج بعض الاموال من نطاق أحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ فنص على استثنائها من أحكامه ، وذلك هو حكم البند ٧ من المادة الاولى من القرار الجمهورى المذكور ٠ كما انه فى تيسيرات أخـرى عمـد المشرع الى تسليم الشخص بعض أمواله عينا بصفة حتمية لا يترخص فيها كما لا تترخص فيها الحراسة العامة ، فنص صراحة على أن تسلم اليه هذه الاموال خصما من التعويض المستحق له ، وذلك هو مـا نصت عليه المادة الاولى المشار اليها فى البنود ٥ و ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ منها مما يتعين معه فى هذه الحالات ان يتم تسليم المال الى صاحبه عينا بغير ان يكون لصاحبه او للحراسة العامة فى هذا الشأن سلطة التقدير ٠

هذه النتيجة تستفاد أيضا من ان المشرع حين قرر ايلولة الأموال التى رفعت عنها الحراسة الى الدولة جعـل ذلك مقابل تعويض يؤدى فى شـكل سندات اسمية على الدولة ، ولكنه بالنسبة الى بعض الاموال قرر تسليمها الى أصحابها عينا خصما من التعويض المستحق لهم ، فتسليم المال عينا هـو تعويض لصاحبه على نحو ما قرره المشرع ، فلا يجوز لصاحب المـال أو للحراسة العامة ان يغير من كيفية التعويض التى حددها المشرع بترك التعويض العينى الى التعويض بسندات أسمية على الدولة ، مع ان تحديد التعويض من ناحية حده الاقصى وكيفية أدائه هو أمر يدخل فى نطاق التشريع ويخرج من حيز التنفيذ ومن ثم يتعين ان يلتزم فى شأنه ما قرره التشريع فيه من أحكام ٠

يضاف الى ما تقدم انه اذا كانت هـذه التيسيرات قـد تقررت مراعاة لاعتبارات معينة منها ان المشرع أراد ان يترك للافراد بعض الاموال التى يستدل من نوعها وقيمتها على انها لن تكون مظنة تحكم واستغلال ، تشجيعا للقطاع الخاص وتمكينا لهؤلاء الافراد من كسب عيشهم ، ومنها ان هـذه

الاموال ضئيلة القيمة وبعضها تشيع ملكيته بين عـدة ملاك مما رأى المشرع معه أن يخفف عن الدولة مشقة ونفقات ادارتها ٠ ومن هذه الاعتبارات أيضا ان تسليم بعض الاموال الى أصحابها خصما من التعويض المستحق لهم يخفف عن الدولة مديونيتها بسندات التعويض ذات الفائدة السنوية فيما لو احتفظت بهذه الاموال ، وتلك اعتبارات اقتصادية وانسانية قدرها المشرع ، وكانت هى الدافع الى تقرير ما قرره من أحكام ، فلا يسوغ بعد ذلك القول بأن لصاحب المـال أو للحراسة العامة ان يعيد تقدير هذه الاعتبارات وان له ان يصل — بناء على تقديره — الى نتيجة غير التى قررها المشرع ، فذلك مصادرة لارادة المشرع ولحكمة التشريع ٠

يؤيد النتيجة السابقة ان قرار رئيس الجمهورية رقم ٨٣١ لسنة ١٩٦٥ بجواز تقرير نفقات شهرية لبعض الاشخاص الذين رفعت عنهم الحراسة ينص فى مادته الاولى على انه « يجوز بقرار من رئيس الوزراء ترتيب نفقات شهرية لبعض الاشخاص الذين رفعت عنهم الحراسة وذلك من حساب الاموال والممتلكات التى آلت الى الدولة وفقا لاحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ المشـار اليه ٠

وتستحق هذه النفقات مقابل تنازل من يتقرر لهم عما قد يكون مستحقا لهم من تعويض وفقا لاحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه على ألا يشمل هذا التنازل الحقوق التى نظمتها قواعد التيسير المنصوص عليها فى القرار ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ والقرارات المكملة لها » ٠

ومن هذا النص يبين ان المشرع حين اوجب فى القرار الجمهورى رقم ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ تسليم الخاضع بعض الاموال ، فقد قرر حقا لا يجوز أن يرد عليه التنازل ولم يقرر له رخصة ، فوجب من ثم اعماله والتقيد به من جميع الاطراف ذوى الشأن فيه ٠

وتطبيقا لذلك فانه اذا توافرت الشروط المقررة فى القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ وقرار رئيس الجمهورية رقم ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ لتسليم منشـأة تجارية الى صاحبها ، فانه يتعين تسليمها اليه ، كما يتعين عليه تسلمها ، ولا يجوز له أو للحراسة العامة الامتناع عن ذلك (١) ٠

---

(١) فتـوى الجمعية العمومية رقم ١٦٢ فى ١٩٧١/٢/٢٤ ، مجموعة فتـاوى الجمعية ، السنة ٢٥ ، بند ٦١ ، ص ١٧٨ ٠

مناط استثناء مال الخاضع للحراسة بالتبعية من أحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ :

بتاريخ ١٩٦٧/٣/٨ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٦٧ باستثناء اموال وممتلكات الاشخاص الخاضعين للحراسة بالتبعية ، والتى لم يكونوا قد تلقوها عن الخاضع الاصلى ، من أحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، ونص فى مادته الاولى على ان « تستثنى من أحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه أموال وممتلكات الاشخاص الخاضعين للحراسة بالتبعية والتى لم يكونوا قد تلقوها عن الخاضع الاصلى ٠ وتسلم اليهم هذه الاموال والممتلكات ما لم يكن قد تم التصرف فيها فتسلم اليهم قيمتها » ٠ ثم صدر بعد ذلك قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩١٥ لسنة ١٩٦٧ بتقرير بعض الاحكام بخصوص القرار رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٦٧ ونص فى مادته الاولى على ان « يكون تقرير التيسيرات الواردة فى قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٦٧ المشار اليه كلها أو بعضها بقرار من رئيس الجمهورية فى كل حالة على حدة » ٠

ولقد ثار التساؤل عن المقصود بتلقى المال فى مفهوم قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٦٧ ، الذى جعل عدم تلقى الخاضع بالتبعية المال عن الخاضع الاصلى هو المناط لاستثناء المال من أحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ٠

ولئن كان القرار رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٦٧ لم يحدد بوضوح ماهية تلقى المال فى مجال اعماله ، ولم يبين حالاته ، وكان التصرف الذى يعقد بين الخاضع الاصلى والخاضع بالتبعية يمكن ان يتم على صور شتى ، فقد يتم تبرعا ، كما لو وهب الخاضع الاصلى الى احد أفراد عائلته مالا هبة صريحة أو مستترة فى عقد آخر ٠ وقد يتم التصرف معاوضة شأن أى تصرف بعوض يبرم بين شخصين قد لا تربطهما صلة ما ، كما لو باع اليه عينا وتقاضى ثمنها منه أو من شخص اخر يؤدى عنه الثمن تبرعا ، أو قايضه فى بعض أمواله عينا بعين ٠٠ لئن كان ذلك ، الا انه لا ريب ان هذا القرار لم يقصد ان يجعل تلقى المال مرادفا لانتقال ملكيته ، بحيث يكون مجرد انتقال الملكية من الخاضع الاصلى الى الخاضع بالتبعية حائلا من استثناء المال من أحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، أيا كانت ملابسات انتقال الملكية والظروف التى تم فيها ، وآية ذلك ان نص القرار لم يذكر انتقال ملكية المال ولم يشر اليه فى لفظه او فى فحواه ، ولو كان قصد الى هذا المعنى لما أعوزه ذكر هذه العبارة الصريحة ، ولما استبدل بها لفظ التلقى وهو يحتمل التأويل ،

أما وقد استعمل هذا اللفظ فانه أراد به معنى آخر لا يلتبس بمعنى انتقال الملكية ولا يتقيد به ، ويتعين استيضاح هذا المعنى بالبحث فى الحكمة التى دعت الى اصدار القرار المذكور ٠

وتتضح الحكمة من اصدار القرار سالف الذكر من ان الحراسة اذ تفرض على اموال الشخص وعائلته فانها تتناول أموالهم جميعا بغير تفرقة ، وبصدور القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ بما تضمنه من رفع الحراسة عن تلك الاموال مع ايلولتها الى الدولة ، فان مقتضى ذلك أن يسرى هذا الحكم على أموال العائلة جميعها ، بغير تفرقة كذلك ، واذا كانت الحراسة قد فرضت اصلا بسبب الخاضع الاصلى ولاعتبارات قدرت الدولة توافرها ، من شأنها أن تريب فى امواله ، وكانت أمواله - لذلك - هى المستهدفة وحدها اساسا بتدابير الحراسة ، وما خضوع افراد عائلته لهذه التدابير الا تبعا لخضوعه ونتيجة له ، ولو قامت فى شأنهم أو فى شأن أحدهم اعتبارات خاصة لاخضعهم للحراسة بصفة أصلية ومستقلة ٠ ومن أجل ذلك رأى المشرع ان أموال الخاضع بالتبعية قد تكون فى حقيقتها بعض أموال الخاضع الاصلى ، تصرف اليه فيها بغير عوض ، ومن ثم تتوافر فى شأنها الاعتبارات التى أدت الى فرض الحراسة عليها ثم أدت الى تقرير أيلولتها الى الدولة ، لكنه فى حالات أخرى تكون أموال الخاضع بالتبعية قد تكونت نتيجة كده المشروع وسعيه الخاص ، أو قد تكون آلت اليه من شخص آخر غير الخاضع الاصلى كما لو ورثت زوجة الخاضع الاصلى أموالا من أحد أصولها ، أو آل الى ابنه مال تبرعا من قريب له ، فعندئذ لا تقوم فى هذه الاموال الاعتبارات التى دعت الى فرض الحراسة على أموال الخاضع الاصلى ، ولا يكون هناك موجب لاخضاعها لتدابير الحراسة ولذلك رأى المشرع ان يقرر استثناءها من هذه التدابير ، فأصدر القرار رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٦٧ المشار اليه ٠ فحكمة هذا القرار اذن هى انه لا محل لفرض الحراسة على أموال الخاضعين بالتبعية التى اكتسبوها بنشاط لا دخل للخاضع الاصلى فيه ، والتى لا تمثل فى حقيقتها ثراء آل اليهم منه بغير مقابل ٠

وفى ضوء تلك الحكمة يتحدد معنى تلقى المال فى مفهوم ذلك القرار ، فهو لا يقصد به انتقال ملكية المال مطلقا وفى جميع حالاته ، وانما يتعين تفسيره على انه انتقال ملكية المال من الخاضع الأصلى الى الخاضع بالتبعية بغير عوض ، ففى هذه الحالة يكون المال فى حقيقته مال الخاضع الاصلى وثمرة نشاطه ، وتقوم فيه تلك الاعتبارات التى حدت الى فرض الحراسة عليه ثم الى ايلولته الى الدولة ، وذلك على نقيض حالة التصرف بعوض الذى يثبت ان الخاضع الاصلى تقاضاه من الخاضع بالتبعية أو من غيره ، فشأن هذا التصرف

شأن أى تصرف بعوض يبرمه هذا الاخير مع اى شخص لا تربطه به صلة ، ولا فرق فى الحقيقة بين ان يشترى الخاضع بالتبعية عينا ما من الخاضع الاصلى او يشتريها من غيره ، مادام انه قد أدى الثمن فى الحالتين ، سواء من ماله الخاص او من مال غيره أداه عنه تبرعا ، ففى هذه الحالة يكون المال الذى آل الى الخاضع بالتبعية بعيدا عن الخاضع الاصلى وليس ثمرة لنشاطه ، وليس فيه ما يدعو الى فرض الحراسة عليه او الى أيلولته الى الدولة .

لهذا فان المقصود بتلقى المال فى مفهوم قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٦٧ هو انتقال ملكيته من الخاضع الاصلى الى الخاضع بالتبعية بغير عوض ، وبذلك يسرى الاستثناء المنصوص عليه فى هذا القرار على المال الذى انتقلت ملكيته بعوض تقاضاه الخاضع الاصلى من الخاضع بالتبعية او من غيره (١) .

وما انتهت اليه فتوى الجمعية يتفق مع التفسير السليم لنصوص القرار الجمهورى ، ومع روحه ، كما انه يتجاوب مع اعتبارات العدالة .

- ثامنا -

التأميم

تعريفه وأداته ومدى خضوعه لرقابة القضاء (٢) :

التأميم اجراء ينقل به مشروع او مجموعة من المشروعات الخاصة من ملكية الافراد او الشركات الى ملكية الامة ، لكى تنأى عن الادارة الرأسمالية ، بقصد تحقيق صالح الجماعة ، وذلك مقابل تعويض أصحاب هذه المشروعات عن الحقوق المستولى عليها .

والتأميم لا يتم الا باجراء تشريعى يحدد محل التأميم وشروطه والشكل الذى يأخذه المشروع المؤمم . ومن هنا فان التأميم يعد فى ذاته عملا من اعمال السيادة ، يصدر من الحكومة باعتبارها سلطة عامة ، وفى نطاق وظيفتها السياسية ، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وكفالة الامن الاجتماعى الداخلى .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٣٠٢ فى ١٩٧١/٤/١١ ، مجموعة فتاوى الجمعية السنة ٢٥ ، بند ٨٣ ، ص ٢٤٢ .

(٢) د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٢١ وما بعدها .

ويترتب على اعتبار التأميم عملا من أعمال السيادة عدم اختصاص القضاء بأية منازعة تدور حول طلب الغائه أو التعويض عنه ، ولو ترتبت عليه نتائج ضارة ببعض الافراد .

أساس التأميم (١) :

يقوم التأميم على أساس من الضرورات الاقتصادية والسياسيه والاجتماعية . فقد يكون الدافع الى التأميم دافعا اقتصاديا هو رغبة الدولة فى نقل ملكية بعض المشروعات الحيوية الى القطاع العام تحقيقا لخطة التنمية الاقتصادية ، أو لمنع الاحتكار ، أو لعدم قدرة المنشئات الخاصة على القيام بتلك المشروعات بما يحقق ازدهار الاقتصاد القومى . كما قد يستهدف المشرع من التأميم حماية استقلال الدولة من محاولة رأس المال الاجنبى الانتقاص منه . واخيرا فقد يكون الدافع الى التأميم هو العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية وتذويب الفوارق بين طبقات الشعب .

واذا كان التأميم فكرة مشروعة تبررها الضرورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فان القانون الدولى اعترف به حقا لكل دولة ومظهرا من مظاهر مزاولتها لسيادتها ، سواء على الوطنيين من رعاياها أو على الاجانب . غير ان هذا الحق يخضع من الناحية الدولية للقيد العام وهو عدم التعسف فى استعمال الحق ، فلا يجوز ان تلجأ اليه الدولة بدافع الانتقام ، كأن تقوم بتأميم مشروعات مملوكة لرعايا دولة معينة ، دون ان تؤمم المشروعات المماثلة المملوكة لرعايا الدول الاخرى .

صور التأميم (٢) :

نقل ملكية المشروع الخاص المؤمم الى الدولة له صورتان :

الصورة الاولى : ان يكون نقل الملكية مباشرة بقصد تصفية المشروع الخاص المؤمم ، بحيث تنمحى شخصيته الاعتبارية وتذوب فى شكل قانونى جديد ، قد يكون مؤسسة ، أو هيئة عامة ، أو شركة مساهمة عامة ، أو شركة من شركات الاقتصاد المختلط .

الصورة الثانية : ان يعمد المشرع - اذا كان المشروع مكونا لشركة أسهم - الى نقل ملكية الاسهم الى الدولة كلها أو بعضها ، مع بقاء الشخصية

(١ و ٢) د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق .

الاعتبارية للمشروع محل التأميم قائمة ، ومع احتفاظ الشركة المؤممة بنظامها القانونى وذمتها المالية مستقلة ، دون أن تندمج فى الذمة المالية للدولة ٠

مسلك المشرع المصرى فى التأميم (١) :

كان التأميم فى مصر حتى عام ١٩٥٦ يأخذ صورة استيلاء الحكومة على المرفق العام بعد نهاية مدة الالتزام ، أو صورة اسقاط الالتزام قبل نهاية مدته ٠ ومثل ذلك استيلاء الحكومة على مرفق الترام بالاسكندرية بعد انتهاء التزام شركة الترام بادارته وانشاء ادارة النقل المشترك بالاسكندرية لإدارة هذا المرفق بمقتضى المرسوم المؤرخ ١٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ٠ وكذلك استيلاء الحكومة على مرفق الغاز والكهرباء بالقاهرة وانشاء ادارة لذلك بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٨ ، وذلك بعد نهاية مدة الالتزام الخاص بهذا المرفق ٠ ولجأ المشرع الى اسقاط الالتزام بقصد تغيير ادارة المرفق فى حالة شركة سكك حديد الدلتا ، اذ أسقط الالتزام عنها قبل نهاية مدته ، وذلك بقرار مجلس الوزراء المؤرخ ٣ يونيه سنة ١٩٥٣ ، الذى أسند ادارة المرفق الى مصلحة السكك الحديدية ، بعد أن انهى الحراسة الادارية التى كانت مفروضة على المرفق منذ ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ ٠ ولم تبرز فكرة التأميم لاغراض سياسية الا عند تأميم شركة قناة السويس بالقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ ، وهو ليس تأميما بالمعنى الدقيق ، لانه يأخذ صورة استرداد الالتزام الذى كان ممنوحا للشركة المذكورة قبل نهاية مدته ٠

وفى سنة ١٩٥٦ أخذ المشرع فى تأميم شركتى السكر والتكرير بصورة تصفية الشركتين بحكم القانون ، وانشاء شركة جديدة من شركات الاقتصاد المختلط تساهم فيها الدولة بنصيب فى رأس المال ، وتقوم بأغراض الشركتين المصفيتين قانونا ، وذلك بمقتضى القانون رقم ١٩٦ لسنة ١٩٥٦ ٠

ولم يبن اتجاه المشرع المصرى نحو التأميم بالمعنى الدقيق الا عند تأميم بنك مصر بالقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠ والبنك الاهلى بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠ ومرفق تجارة الادوية بالقانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٦٠ وتأميم البنك البلجيكى بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٦٠ ، اذ نص صراحة على انتقال ملكية بنك مصر والبنك الاهلى والبنك البلجيكى للدولة ، واعتبار كل من هذه البنوك مؤسسة عامة ٠ كما نص القانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٦٠ على تأميم

---

(١) راجع فى هذا الصدد : د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها ٠ د. سليمان الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، الكتاب الثانى ، طبعة ١٩٧٩ ، ص ١٢٧ وما بعدها ٠ د. توفيق شحاته : مبادىء القانون الادارى، طبعة ١٩٥٤ ، ص ٤٠٨ وما بعدها ٠

استيراد وتوزيع الادوية وأسند هذا الحق الى الهيئة العامة للادوية والمؤسسة العامة لتجارة وتوزيع الادوية .

ثم صدرت بعد ذلك قوانين يوليو سنة ١٩٦١ ، فصدر القانونان رقما ١١٠ و ١١٧ لسنة ١٩٦١ بتأميم جميع البنوك وشركات التامين وبعض شركات ومنشئات القطاع الخاص تاميما كاملا ، كى تؤول للامة وحدها ممثلة فى شخصها القانونى وهو الدولة . ومن جهة أخرى رأى المشرع بالقانونين رقمى ١١٨ و ١٢٠ لسنة ١٩٦١ الا يكون التأميم لبعض شركات القطاع الخاص كاملا ، فأوجب مساهمة الدولة فى رؤوس أموال بعض تلك الشركات ، وذلك بقصد تحقيق أغراض خطة التنمية الاقتصادية . كما حظر الشارع بالقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ على أى شخص طبيعى أو معنوى ان يمتلك من تاريخ صدوره من أسهم الشركات المذكورة به ما تزيد قيمته السوقية على عشرة آلاف جنيه ، وقضى بأن تؤول الى الدولة ملكية الاسهم الزائدة .

ثم توالت بعد صدور الميثاق الوطنى عام ١٩٦٢ قوانين التأميم التى امتدت الى كافة مجالات المال والانتاج والصناعة والتجارة .

وقد جعل المشرع لصاحب المشروع المؤمم الحق فى تعويض عادل فى مقابل التأميم . ويعتبر التعويض عن التأميم مبدأ أساسيا . ويتخذ التعويض عن التأميم صورا شتى . فقد يكون تعويضا نقديا ، وقد يكون بتحويل أسهم المشروع الى سندات على الدولة لصالح المساهمين أو أصحاب المشروع المؤمم .

ولقد كان طبيعيا ان يثير التأميم كثيرا من المشاكل القانونية التى تصدى لها مجلس الدولة المصرى ليقول فيها رايه ، اما بفتوى يبديها القسم الاستشارى أو بحكم يصدره القسم القضائى . وذلك على التفصيل الوارد فى هذه الصفحة والصفحات التالية .

مبادىء عامة فى التأميم :

ـ عدم جواز الاعتراض على التأميم وعدم جواز التنازل عن المال المؤمم :

متى كان القانون الصادر بالتأميم قد نص على تأميم المطحن ، فإن هذا القانون ينتج آثاره ، ولا يجوز القول بغير ذلك استنادا الى ان هذا المطحن لا تتوافر فيه عناصر المشروع الاقتصادى ، اذ متى كان النص صريحا فلا يجوز اهداره لاى سبب كان .

وبالنسبة لاثر تنازل ملاك المطحن المشار اليه عن جزء من أرضه لصالح مجلس مدينة اسيوط ، فانه متى تبين من الاوراق ان مجلس المدينة لم يوافق

على ايجاب الملاك المشار اليهم قبل انتقال ملكية هذه الارض الى الدولة ، فمن ثم فان هذه الموافقة لا تنتج أثرها ، ذلك ان صفة الملاك قد زالت بمجرد انتقال ملكية هذا المطحن الى الدولة وبالتالى انتهى اثر الايجاب الموجه منهم الى مجلس مدينة أسيوط ولا يلزم هذا التنازل الدولة .

أما بالنسبة لجواز تسليم جزء من ارض هذا المطحن الى الملاك السابقين ، فان هذا غير جائز ، ذلك انه يعتبر تنازلا عن أملاك الدولة بالمجان بغير قصد تحقيق مصلحة عامة .

أما عن استثناء هذا المطحن أو أحد مكوناته من ارض او مبان من قانون التأميم فان ذلك لا يكون الا بقانون (١) .

ـ التأميم لا يرد على مال مملوك للدولة :

اذا كان التأميم هو اجراء مقتضاه نقل ملكية الاموال والمشروعات الخاصة من الافراد أو الشركات الى الدولة ، حتى تكون ملكا للجماعة ، وذلك مقابل تعويض أصحاب هذه الاموال والمشروعات ، فان مؤدى ذلك ان التأميم لا يصيب الا الاموال والمشروعات الخاصة ، أيا كان الشكل القانونى الذى تتخذه تلك الاموال والمشروعات ، أى سواء اتخذت شكل منشئات أو شركات أشخاص أو شركات مساهمة ، أما اذا كان المال او المشروع مملوكا بأكمله للدولة ـ ايا كان الشكل القانونى الذى يتخذه ـ فلا يرد عليه التأميم (٢) .

ـ قرار التأميم يتعين أن يصادف محلا :

اذا كان قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣٧ لسنة ١٩٦٢ بتشكيل مجالس ادارة الشركات التابعة للمؤسسة المصرية العامة للصناعات الغذائية قد نص على ادماج شركة طنطا لتعبئة الزجاجات وشركة أسيوط لتعبئة الزجاجات فى شركة النصر لتعبئة الزجاجات ، فمن مقتضى ذلك ان الشركتين تعتبران مندمجتين فى شركة النصر لتعبئة الزجاجات . فاذا صدر بعد ذلك القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ بتأميم الشركات الثلاث فان هذه الشركات تبقى بالوضع الواقعى والقانونى التى كانت عليه قبل التأميم اى باعتبار شركة النصر دامجة لشركتى طنطا وأسيوط لتعبئة الزجاجات ويكون ما تضمنه القانون

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢٢٠ ، ص ٤٣٦ .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٣٢٥ فى ١٩٦٦/٣/٢٢ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٠ ، بند ٦٠ ، ص ١٥٢ .

من النص على تأميم هاتين الشركتين منصبا على شركتين انقضينا فعلا لسبق اندماجهما فى تلك الشركة ، ويكون حكمه بالنسبة لهما غير مصادف لمحل ، طالما انه لم يقض بتأميم هذه الشركات الثلاث بأثر رجعى سابق على تاريخ الاندماج الواقع فعلا وقانونا . فالقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ على نحو ما تقدم لم يصادف محله الا فى شركة النصر لتعبئة الزجاجات باعتبارها دامجة لشركتى طنطا وأسيوط لتعبئة الزجاجات (١) .

— وجوب رفع الخطأ المادى فى تحديد اسم الشركة المؤممة :

اذا وقع خطأ مادى فى تحديد اسم الشركة المؤممة فى البند ٣٢ من الجدول المرافق للقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ فيتعين رفع الخطأ المادى الوارد باسم الشركة المؤممة ، وتطبيق النص على الوجه الذى اراده المشرع بقانون التأميم . ولا وجه فى هذا المقام للاستناد على ان قوانين التأميم قوانين استثنائية يتعين عدم التوسع فى تفسيرها ، لا وجه لذلك لان رفع الخطأ المادى من النص القانونى عند تفسيره وتطبيقه انما هو واجب يتعين ان يقوم به كل من يتعرض لهذا النص بالتفسير وكل من يشرع فى اعمال حكم النص المذكور . ولا يتضمن رفع مثل هذا الخطأ أى توسع فى تفسير النص . وقد استقرت فتاوى مجلس الدولة على انه يتعين عند اعمال نص القانون رفع ما قد تتضمنه عبارات النص من اخطاء مادية واعمال الحكم القانونى على وجهه السليم الذى قصده المشرع . فالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ اذ قضى بتأميم شركة الاتوبيس الافريقية للسياحة والنقل انما تضمن خطأ ماديا فى تسمية الشركة ، واذا كان قصد المشرع قد انصرف الى تأميم شركة الاتوبيس الافريقية للسياحة والرحلات ، فانه يتعين اخضاع الشركة المذكورة للتأميم (٢) .

— تنظيم تجارة سلعة ما لا يعنى تأميم الشركات المستوردة لها :

ذهبت المحكمة الادارية العليا الى ما يلى (٣) :

ان الشركة المطعون عليها كانت من الشركات المستوردة للادوية

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٦٧/٧/١٠ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى ، السنتان ٢١ و ٢٢ ، بند ١٤٧ ، ص ٣٣١ .

(٢) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢١٧ ، ص ٤٢٨ .

(٣) ع فى ١٩٦٥/١١/٢٧ ، ق ١١٨٠ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٧ ، ص ٥١ .

صدر هذا الحكم برئاسة الدكتور ضياء الدين صالح وكيل المجلس وعضوية المستشارين محمد شلبى يوسف وعزت عبد المحسن وعبد الستار آدم وأبو الوفا زهدى .

وخضعت لاحكام القانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم تجارة الادويه والكيماويات والمستلزمات الطبية . هذا القانون ، ولئن أناط بالهيئة العليا للادوية دون غيرها ، استيراد الادوية والكيماويات والمستلزمات الطبية ، ونصت المادة الرابعة منه على ان وزير التموين يستولى فورا على الادوية والكيماويات والمستلزمات الطبيـة الموجـودة لدى المستوردين والمؤسسات الاجنبية ، وفى مخازن الادوية ، وفى المستودعات والفروع الخاصة بهؤلاء ، وما يوجد من المواد المذكورة فى الدائرة الجمركية ومخازن الايداع ، وما يرد منها مستقبلا تنفيذا لطلبات أو عقود صادرة من المستوردين والوكلاء المشار اليهم ، كما نصت المادة التاسعة من هذا القانون على ان يمنح الافراد والهيئات المشار اليها فى المادة الرابعة تعويضا عما يتم الاستيلاء عليه يحدد على أساس التكاليف الحقيقية ، وعلى ان لا يتجاوز التعويض مقدار التكاليف شاملة نسبة من الربح حدها الاقصى (٦٪) ، وتلتزم الهيئة العليا للادوية أو المؤسسة العامة لتجارة وتوزيع الادوية على حسب الاحوال بأداء التعويض المستحق ، وتتولى تقدير قيمة التعويض لجان تشكل برئاسة مستشار من مجلس الدولة وعضوية ممثل لوزارة التموين وآخر عن صاحب الشأن . لئن كان ذلك كذلك فان الشركة المطعون عليها لم تخضع لقوانين التأميم ، ولم يمس قانون الاستيلاء على الادوية والمستلزمات الطبية الموجودة لديها شخصيتها القانونية .

- تصرفات الشركة المؤممة غير ثابتة التاريخ لا يحتج بها على الجهة التى آلت اليها الاموال المؤممة :

ان تصرف الشركة المؤممة فى بعض سياراتها الى بعض الشركاء فيها بموجب تعديلات لعقد الشركة غير ثابتة التاريخ قبل تاريخ التأميم ، لا يحتج بها الا على أطراف العقد . ولا يحتج بهذا التاريخ على الغير ومن بينهم الجهة التى آلت اليها موجودات هذه الشركة بموجب التأميم ، اذ تعتبر من الغير بالنسبة لهذا العقد ، اذ ان الورقة العرفية لا تعتبر حجة على الغير الا منذ أن يكون لها تاريخ ثابت (١) .

- التأميم يلحق فقط عناصر الذمة المالية للشركة المؤممة دون ما يملكه الشركاء :

اقتصر القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ على تأميم شركات ومنشئات النقل والطرق ومن بينها شركة بين الصورين للنقل بالسيارات ، فمن ثم

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢١٧ ، ص ٤٢٨ .

يلحق التأميم جميع العناصر الداخلة فى الذمة المالية لهذه الشركة . امـا ما تستخدمه الشركة المذكورة فى سبيل تحقيق أغراضها من عروض أو سيارات او اية منقولات اخرى او عقارات يثبت انها داخلة فى تكوين الذمة الماليـة لاى شخص طبيعى أو معنوى آخر فلا يلحقه التأميم ولو كان مملوكا لاحد الاشـخاص الطبيعيين المكـونين للشركة ، اذ من الثـابت قانونا ان شركة التضامن تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالى تكون لها ذمتها المالية المستقلة بعناصرها عن الذمة المالية لكل من الشركاء . ومن هنا فان ما يكون مملوكا للشركة يخرج عن ملكية أى شريك فيها ، كما ان ما يملكه الشريك خاصـة لا يقيد فى ملكية الشركة ، فضلا عن ان الشركة لا تسـأل عن ديون أى من الشركاء التى نشأت فى ذمته خاصة .

يؤيد هذا النظر ان قوانين التأميم انما تنصب على أموال معينة تدخل فى الذمة المالية للشخص الذى قضى القانون بتأميمه . يقطع بذلك ان الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع قد افتت بجلستها المنعقدة بتاريخ ٨ من أغسطس سنة ١٩٦٤ بأن الاعمـال السياحية التى تباشرها الشركات الخاضعة لاحكام القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٢ تعتبر جزءا من نشـاط هذه الشركات غير منفصل عنها ، ومن ثم تخضع لاحكامه . وقد أسست الجمعية هذا الرأى على عدة حجج أهمها ان « ... الشركات التى تضمنها القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٢ التى أنشأت مكاتب سياحية قد خصصت جزءا من رأسمالها لهذا النشاط دون أن يكون لها استقلال عن الشركة أو شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصيتها فلا تعدو ان تكون جزءا من نشاط هذه الشركات فى حدود أغراضها التى انشئت من أجلها .. » . كما ان الجمعية العمومية قد أفتت بجلستها المنعقدة بتاريخ ٥ من ديسمبر سنة ١٩٦٢ بصدد تطبيق القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦١ الخاص بتنظيم منشئات تصدير القطن الذى نص على أن تساهم فى هذه المنشئات احدى الهيئات أو المؤسسات العامـه ذات الطابع الاقتصادى بحصة لا تقل عن ٥٠٪ من رأس المـال ، ان المساهمة تكون على أساس رأس المـال الخاص بالمنشأة جميعه طالمـا ان للمنشأة شخصية اعتبارية مستقلة وذمة مالية خاصة فى حدود الغرض الذى انشئت من أجله .

ويتضح من ذلك بما لا يدع مجالا لاى شك ، ان الاموال التى يلحقها التأميم هى تلك التى تدخل فى تكوين الذمة المالية للشخص الاعتبارى الذى قضى القانون بتأميمه . ومؤدى هذه القاعدة التى أطردت عليها فتـاوى

الجمعية العمومية ان الاموال التى لا تدخل فى تكوين الذمة المالية للشخص الاعتبارى الذى قضى القانون بتأميمه لا يلحقها التأميم (١) .

ـ التأميم لا يمنع المؤممة أملاكهم من التصرف فى أموالهم الخاصة :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الغاء القرار الصادر من رئيس مأمورية الشهر العقارى والتوثيق ببندر المحلة الكبرى فى ١٩٦٥/٨/١١ بوقف التصديق على بيع مقطورة سيارة يمتلكها واعتباره كأن لم يكن .

وقد انتهت محكمة القضاء الادارى (٢) الى اجابة المدعى الى طلب الغاء القرار المذكور . وأسست قضاءها على انه وان كانت المادة الرابعة من القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ بتأميم بعض الشركات والمنشئات قد منحت دائنى الشركات والمنشئات المؤممة التى لم تكن أسهمها متداولة فى البورصة ، او كان قد مضى على تداولها أكثر من ستة أشهر ، أو كانت غير متخذة شكل شركات المساهمة والتى زادت خصومها على اصولها ، الحق فى استيفاء ديونهم من الاموال الخاصة بأصحاب هذه الشركات والمنشئات ، وأموال زوجاتهم وأولادهم ، مع تقرير حق امتياز على أموالهم جميعا لصالح هؤلاء الدائنين ، الا ان ذلك لا يستتبع منع المدينين من التصرف فى أموالهم مادامت الجهات الدائنة لم تتخذ الاجراءات القانونية لاستيفاء حقوقها ، ذلك لأن تقرير الضمان سواء كان اتفاقيا أو بحكم القانون لا يستتبع المنع من التصرف فى هذه الاموال ، ونظرا لانه لم يثبت من الاوراق ان شركة الدلتا للغزل والنسج أو غيرها من الدائنين لشركة محمد على المسيرى وشركاه المؤممة بالقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ قد اتخذت الاجراءات التى تؤدى الى منع المدعى من التصرف فى المقطورة محل النزاع ، فان مأمورية الشهر العقارى اذ أصدرت قرارها المطعون فيه بايقاف التصديق على عقد بيع المقطورة المملوكة للمدعى بما يؤدى الى عدم امكان نقل ترخيصها الى المشترين ، تكون قد خالفت القانون ويتعين لذلك الحكم بالغاء قرارها .

طعن فى الحكم المذكور امام المحكمة الادارية العليا (٣) التى انتهت الى ان الحكم المذكور سليم فيما انتهى اليه للاسباب التى قام عليها .

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ١٩٠ ، ص ٣٥٠ .

(٢) ق . د فى ١٩٦٥/١٢/٢٨ ، ق ٢٢ ، س ٢٠ .

(٣) ع فى ١٩٦٩/٣/٨ ، ق ٨١٤ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٥٨ ، ص ٤٥١ .

وفى حكم آخر ذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه (١) :

لا خلاف فى ان راسمال المضرب المذكور قوّم بصفر لان خصومه تزيد على أصوله . كما انه لا خلاف أيضا فى ان السيارة موضوع هذه الدعوى مملوكة الى نجل أصحاب المضرب الذى طبق عليه القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٢ والذى يقضى بألا تسأل الدولة عن التزامات الشركات والمنشئات المشار اليها فى المادة (١) الا فى حدود ما آل اليها من أموالها وحقوقها فى تاريخ صدور القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ .

وبالنسبة الى الشركات والمنشئات المشار اليها تكون أموال أصحابها وأموال زوجاتهم وأولادهم ضامنة للوفاء بالالتزامات الزائدة على أصول هذه الشركات والمنشئات ويكون للدائنين حق امتياز على جميع هذه الاموال .

ولما كان المضرب المذكور قد قيم بصفر لان خصومه تزيد على أصوله ، ومن ثم فانه اعمالا لاحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٢ سالف الذكر فان الدولة وبالتالى المؤسسة لا تكون مسئولة عن الوفاء بالديون التى على مضرب الارز التابع لاخوان حال وتكون أموال أصحاب المنشأة وأموال زوجاتهم وأولادهم ضامنة للوفاء بها دون الدولة ، وللدائنين حق امتياز على جميع هذه الاموال .

ودخول هذه الاموال فى الضمان العام لهؤلاء الدائنين لا يمنع اصحاب هذه الاموال من التصرف فيها ، اذ ليس فى القانون المدنى نص مانع لهم من التصرف اللهم الا اذا طلب الدائنون أنفسهم عدم نفاذ تصرف مدينهم فى حقهم اذا كان التصرف فيها ينقص حقوق المدين او يزيد التزاماته ويترتب عليه اعسار المدين أو الزيادة فى اعساره طبقا لاحكام القانون المدنى فى المواد ٢٣٧ وما بعدها او كان الدائنون قد اوقعوا على هذه الاموال حجزا تنفيذيا وفاء لديونهم ، فان مقتضى الحجز ان ترفع يد صاحبها عن التصرف فيها لتعلق حق الدائنين بها ، كل ذلك فى الحدود المنظمة بالقانون المدنى فى المواد ١١٣٠ وما بعدها .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٨/١/١٩ ، ق ١٧٢٧ ، س ١٧ ، المجموعة فى ثلاث سنوات . بند ١٤٥ ، ص ٢٤٣ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار الدكتور ضياء الدين صالح وعضوية المستشارين محمود ابو حسين ومحمد صلاح الدين السعيد .

ولما كانت ملكية السيارة موضوع الدعوى قد ثبتت للمدعى فانه لا يكون هناك ما يحول دون نقل قيد رخصة السيارة اليه ولا يحول دون ذلك ان هذه السيارة مثقلة بحق امتياز لصالح دائنى المضرب اذ على كل دائن ان يقوم باتخاذ الاجراءات التى كفلها له القانون للحصول على حقه .

آثار التأميم :

- الاثر المترتب على تأميم الاسهم لا يختلف عن أثر البيع الجبرى :

ان الاثر المترتب على التأميم الذى تضمنته القوانين ارقام ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ هو نقل ملكية اسهم الشركات التى تناولتها هذه القوانين ، فأثره فى هذا الخصوص لا يختلف عن اثر البيع الجبرى ، فكأن اسهم هذه الشركات قد بيعت جبرا عن المساهمين الى الدولة ، فى مقابل ثمن يأخذ صورة تعويض يحدد وفقا لسعر اقفال البورصة اذا كانت الأسهم متداولة فيها ، أو وفقا للقيمة الحقيقية للسهم اذا لم تكن متداولة ، وذلك على النحو الذى نصت عليه تلك القوانين (١) .

- العناصر التى ينصب عليها تأميم المحالج المنصوص عليه فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ :

تنص المادة الاولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ بتأميم بعض المنشئات على ان « تؤمم منشئات تصدير القطن وكذلك محالج القطن الموجودة بالجمهورية العربية المتحدة وتؤول ملكيتها الى الدولة .... » .

ولما كان التأميم - فى عموم معناه - هو اجراء يراد به نقل المشروعات الخاصة من ملكية الأفراد أو الشركات الى ملكية الدولة ، والتأميم فى ترتيبه لهذا الأثر يرد على مشروع قائم بكيانه القانونى ، ويتحدد نطاقه بهذا الكيان ، فهو لا يخلق كيانا قانونيا جديدا للمشروع المؤمم وينقل ملكيته الى الدولة ، وانما ينقل المشروع بحالته وقت التأميم .

وترتيبا على ذلك فان تأميم المحلج ينصب على العناصر القانونية التى يتكون منها المحلج والقابلة لأن تنتقل ملكيتها الى الدولة .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٦٨٦ فى ١٩٦٤/٨/٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٨ ، بند ١٣٥ ، ص ٣٥٨ .

ويتحدد نطاق القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ بالنسبة الى المحالج على النحو التالى (١) :

أولا — اذا كان المحلج مملوكا لأحد الأفراد أو لشركات تباشر نشاطا آخر غير نشاط الحليج ، فان التأميم لا يرد الا على العناصر المادية والمعنوية للمحلج ، أما الحقوق والالتزامات المتعلقة بنشاط المحلج فانها تظل عالقة بذمة صاحبه فردا كان أو شركة ولا تنتقل الى الدولة ٠

ثانيا — اذا كان المحلج متخذا شكل شركة مساهمة لا تباشر غير نشاط الحليج ورأس مالها كله مخصص لهذا الغرض ، فان التأميم يرد على الشركة ذاتها وتنتقل الى الدولة جميع حقوقها والتزاماتها ٠

— نتائج التأميم بأثر رجعى :

ان مقتضى نص المادة الخامسة من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ التى تقضى بالعمل به من تاريخ العمل بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، ان رأس مال الشركات الواردة فى الجدول المرافق للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ سالف الذكر يصبح بالكامل مملوكا للدولة من ٢٠ يوليو سنة ١٩٦١ تاريخ العمل بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، ويتحول حق الشركاء الى سندات اسمية على الدولة لمدة خمس عشرة سنة بفائدة ٤٪ سنويا ، وبذلك يكون للدولة وحدها الحصول على ارباح هذه الشركات من تاريخ العمل بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ سالف الذكر (٢) ٠

والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ سالف الذكر باضافة بعض شركات ومنشئات المقاولات الى الجدول المرافق للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٩١ بتأميم بعض الشركات والمنشئات ، اذ أضاف شركة النصر للمبانى والانشاءات (إيجيكو) الى الجدول الملحق بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ سالف الذكر ونص على العمل به من تاريخ العمل بالقانون المذكور ، اى من ٢٠ من يولية سنة ١٩٦١ تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ، فان مؤدى ذلك اعتبار هذه الشركة مؤممة من ذلك التاريخ ، ولا تسأل الدولة عن التزاماتها الا فى حدود ما آل اليها من أموالها وحقوقها فى تاريخ التأميم ٠ وعلى ذلك فان

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١١٦٨ فى ١٩٦٢/١٠/٢٨ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٨ ، بند ١٤ ، ص ٣٠ ٠

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٠٦ فى ١٩٦٧/٢/٦ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢١ ، بند ٥٨ ، ص ١٠٣ ٠

الشركة لا تسأل عن الرصيد المدين للحساب الجارى لشركة النصر للمبانى والانشاءات (إيجيكو) السابق على تاريخ التأميم فى ٢٠ يوليو سنة ١٩٦١ لدى البنك الأهلى المصرى الا فى حدود ما آل الى الدولة من أموالها وحقوقها فى ذلك التاريخ ، على ان الشركة تلتزم بكامل الرصيد المدين الذى نشأ فى تاريخ تال للتأميم فى ٢٠ يولية ١٩٦١ (١) ٠

ـ التأميم لا يؤدى بذاته الى تصفية الشركة المؤممة أو وقف أعمالها :

ان انتقال ملكية شركة ملاحات رشيد الى الدولة بتأميمها طبقا للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ لا ينهى بذاته الشركة أو يوقف اعمالها ، ولا يحول دون استمرارها فى مباشرة النشاط الذى كانت تزاوله قبل التأميم ٠ واذا كانت مؤسسة النصر ـ باعتبارها الجهة الادارية المختصة بالنسبة الى هذه الشركة ـ تملك تقرير تصفيتها ، فان تصفية الشركة المذكورة لا تكون نتيجة حتمية ولا مباشرة للتأميم ، ولكنها اجراء تتخذه الجهة المختصة باختيارها تبعا لما تتبينه من ظروف الشركة التى ظلت تباشر نشاطها بعد التأميم وقتا ما (٢) ٠

ـ انتهاء عقد الالتزام بتأميم الشركة :

لما كانت المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ تنص على أن تؤمم جميع البنوك وشركات التأمين فى اقليمى الجمهورية ، كما تؤمم الشركات والمنشئات المبينة فى الجدول المرافق لهذا القانون ، وتؤول ملكيتها الى الدولة ٠ كما ان المادة الرابعة من هذا القانون معدلة بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦٢ تنص على ان تظل الشركات والبنوك المشار اليها فى المادة الأولى محتفظة بشكلها القانونى عند صدور هذا القانون وتستمر الشركات والبنوك والمنشئات المشار اليها فى مزاولة نشاطها ، وقد وردت شركة مياه الاسكندرية فى الجدول المرافق لهذا القانون ٠

ولما كان التأميم يترتب عليه انتقال ملكية الشركة أو المنشأة المؤممة الى الدولة ، وتستمر الشركة أو المنشأة بعد تأميمها فى مزاولة نشاطها السابق نيابة عن الدولة ، فانه يترتب على ذلك انتهاء عقد الالتزام ، اذ ليس من المقبول قانونا ان تمنح الدولة نفسها التزاما للقيام بمرفق من المرافق العامة ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٥٢ فى ١٩٦٧/٢/١٣ ، مجموعة فتاوى الجمعية : السنة ٢١ ، بند ٦٢ ، ص ١١٣ ٠

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٨٣٣ فى ١٩٦٥/٩/١٣ ، مجموعة السنة ١٩ ، بند ١٤٣ ، ص ٤٧٩ ٠

لهذا فان تأميم شركة مياه الاسكندرية يترتب عليه انتقال ملكيتها إلى الدولة ، واستمرارها فى مزاولة نشاطها السابق انما تقوم به نيابة عن الدولة لابناء على عقد الالتزام السابق (١) ٠

ـ امتناع تنفيذ عقد بيع الشركة بتأميمها :

ان شراء احدى الشركات المملوكة للدولة لشركة مساهمة رأس مالها مملوك للأفراد ، ثم تأميم الشركة الأخيرة وايلولة أموالها للدولة يترتب عليه امتناع تنفيذ عقد البيع الذى لم يسجل طالما ان الشركة المؤممة اصبحت مملوكة للدولة (٢) ٠

ـ انعدام قرارات الجمعية العمومية للشركة الصادرة بعد نفاذ التأميم :

يجب لتمام استحقاق المساهم لنصيبه فى الأرباح ، ان يكون للجمعية العمومية للشركة حق اصدار قرارات ملزمة ، فاذا حال دون ذلك انتقال ملكية الشركة الى الدولة بالتأميم ، فانه لا يكون للجمعية العمومية ولا لأى سلطة غيرها فى الشركة ، حق اصدار قرارات أو البت فى الموضوعات المتعلقة بالشركة ، وذلك من تاريخ ايلولة ملكيتها للأمة ـ ولا يكون ذلك حقا الا للسلطة التى يحددها قانون التأميم وفى الحدود التى يقررها ٠

فاذا كان قد صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، بتاريخ ٢٠ من يولية سنة ١٩٦١ ، ويقضى فى مادته الأولى بتأميم جميع البنوك وشركات التأمين فى اقليمى الجمهورية ، وايلولة ملكيتها للدولة ، ونص فى المادة التاسعة على ان ينشر هذا القرار بقانون فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من تاريخ نشره فى تلك الجريدة ، ونشر القرار فى العدد ١٦٢ من الجريدة الرسمية ، بتاريخ ٢٠ من يولية سنة ١٩٦١ ، وبذلك انتقلت ملكية الشركات المشار اليها فى القانون الى الدولة ، من تاريخ صدور القانون ونشره فى الجريدة الرسمية ، وتحولت اسهمها ورؤوس أموالها الى سندات اسمية على الدولة لمدة خمس عشرة سنة ، طبقا لنص المادة الثانية من القانون المشار اليه ، واصبحت الدولة من ثم هى المتصرفة فى اموالها وفى ادارتها تبعا لذلك ، فان اجتماع الجمعية العمومية للشركة المساهمة

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٥٩ فى ١٩٦٧/٢/١٥ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢١ ، بند ٦٣ ، ص ١١٤ ٠

(٢) فتوى اللجنة الاولى بجلسة ١٩٦٦/١٠/١١ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ٢١ و ٢٢ ، بند ٢ ، ص ٤ ٠

فى ٢٠ من يولية سنة ١٩٦١ أى فى الوقت الذى كانت ملكية الشركة ومقوماتها قد انتقلت فعلا وبمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ المشار اليه الى الدولة ، يقتضى القول بأن وجود هذه الجمعية ـ كسلطة لادارة الشركة ـ منعدم والحالة هذه ، اذ هى لا تمثل المساهمين فى رأس المال الذى تحول الى سندات على الدولة ، وقراراتها بالترتيب والتبعية لا يكون لها وجود ولا يعتد بها (١) .

الطبيعة القانونية للشركات المؤممة :

ثار الخلاف طويلا حول طبيعة الشركات المؤممة ، فرأى البعض ان هذه الشركات التابعة للمؤسسات العامة أجهزة من أجهزة الدولة الادارية ، وهى لذلك من أشخاص القانون العام ، بل وتعتبر مؤسسات عامة ، وانها وان اتخذت اسم شركات مساهمة عامة ، الا ان ذلك لا ينزع عنها وصفها الحقيقى كمؤسسات عامة ، بمقولة انها تقوم على مرافق عامة . ولذلك فنشاط المشروع المؤمم فى هذه الحالة يخضع لمزيج من القانون العام والقانون الخاص .

ورأى آخرون ان الشركات المؤممة من أشخاص القانون الخاص ، وانها شركات حقيقية تخضع للقانون التجارى وقانون الشركات فيما لا يتعارض مع طبيعتها .

فما هو موقف مجلس الدولة المصرى من هذا الخلاف ؟

اجمعت أحكام القسم القضائى وفتاوى القسم الاستشارى على ان الشركات المؤممة من أشخاص القانون الخاص .

فتقول محكمة القضاء الادارى (٢) :

من حيث أن شركة .... من الشركات التى أممت تأميما كاملا

---

(١) فتوى اللجنة الاولى للقسم الاستشارى ، مجموعة فتاوى لجان وأدارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٤٩٤ ، ص ٨٦٨ .

(٢) ق . د ق ١٩٦٥/١١/٧ ، ق ١٥٢ ، س ١٧ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٣١٠ ، ص ٦٠٨ .

صدر هذا الحكم من هيئة العقود والتعويضات برياسة المستشار الدكتور عبد الحميد صدقى وعضوية المستشارين يحيى الجارحى ومراد عثمان .

بمقتضى أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ وقد احتفظ لها المشرع بشكلها ونظامها القانونى الذى كانت تسير علــى هــدى قواعده وأحكــامه قبــل تأميمها ، وذلك عملا بنص المادة الرابعة من القانون المذكور ، لهذا فانه رغم تأميمها تظل شخصا من أشخاص القانون الخاص لاحتفاظها بشكلها القانونى السابق على التأميم ·

وتقول المحكمة الادارية العليا (١) :

أدرج المشرع الشركــة المدعية ضمن الشركات التى تضمنها القانــون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ التى لا يجــوز لأى شــخص طبيعى أو معنــوى ان يمتلك من اسهمها ما تزيد قيمته السوقية على عشرة آلاف جنيه ، وقضى بأن تؤول الى الدولة ملكية الأسهم الزائدة بحسبان ان الشركة المدعية ، حسبما أفصحت عنه المذكرة الايضاحية لذلك القانون ، من ضمن الشركات التى قامت بدور فعال ومؤثر فى الاقتصاد القومى ، ومثلت أهمية حيوية فى توجيهه والتأثير عليه ، لذلك رأى المشرع ان من الضرورى الا يترك أمر توجيهها لتيارات المصلحة الخاصة ، لأن ذلك قد ينطوى على تعويق لخطة التنمية الاقتصادية الهادفة الى مضاعفة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة للمواطنين جميعا · كما تغيا المشرع بهذا القانون منع رأس المال الخاص من التحكم فى ادارة وتوجيه تلك الشركة ومثيلاتها ، الذى يتمثل فى تغلغل فئة قليلة برؤوس أموالها فى عدد كبير من الشركات بالهيمنة عليها وبتوجيهها وفــق ارادتهــا وبما يتــلاءم ومصالحها · ثــم أصــدر المشرع فى أغسطس سنة ١٩٦٣ القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ بتأميم بعض الشركات والمنشئات ومن بينها الشركة المدعية ، وبذا آلت ملكيتها كاملة الى الدولة واصبحت بموجب القانونين رقمى ١١٩ لسنة ١٩٦١ و ٧٢ لســنة ١٩٦٣ أحدى الشركات التابعة للمؤسسة المصرية العامة لصناعة الغزل والنسيج ، تلك المؤسسة التابعة لوزارة الصناعة ·

وبتأميم الشركة المدعية تكون قد آلت ملكيتها الى الدولة ، واصبحت اموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ، هــذا دون أن تســأل الدولة عن التزامات الشركة الا فى حدود ما آل اليها من اموالها وحقوقهــا

---

(١) ع فى ١٩٦٤/٢/٢٩ ، ق ٩٧٩ ، س ٨ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٥٩ ، ص ٧٠٧ ·

صدر هذا الحكم برياسة المستشار مصطفى كامل اســماعيل وكيل المجلس وعضــوية المستشارين حسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم سالم مشهور ومحمد مختار العــزبى ·

فى تاريخ التأميم • وأصبحت المؤسسة العامة لصناعة الغزل والنسيج تختص بالاشراف عليها وهذه بدورها تحت رقابة وزير الصناعة واشرافه • واصبحت الشركة المدعية محتفظة بشكلها القانونى ولها شخصيتها الاعتبارية الخاصة وميزانيتها المستقلة عن ميزانية الدولة والمعدة على نمط الميزانيات التجارية مع استمرارها فى مزاولة نشاطها وفق القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والادارية والفنية وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية ، ولها حرية العمل تحت توجيه المؤسسة وإرشادها ، ولا تخضع قراراتها لاعتماد المؤسسة الا فى مسائل محددة مثل تلك التى تمس السياسة العامة أو التخطيط أو التنسيق أو التسويق أو ما شابه ذلك •

ومفاد ذلك ، ان الشركة المدعية تظل ، مع تملك الدولة لها ، شركة تجارية من أشخاص القانون الخاص • وقد حرصت قوانين التأميم على تأكيد بقائها محتفظة بشكلها القانونى واستمرارها فى نشاطها فى اطار هذا الشكل — ولا يمكن والحالة هذه ، اعتبارها من المصالح العامة •

كذلك فان الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ذهبت هذا المذهب • فتقول فى احدى فتاويها (١) :

ان الشركات التى اممت وأصبحت تابعة للمؤسسات العامة لازالت رغم تأميمها وانتقال ملكيتها الى الدولة شخصا من اشخاص القانون الخاص حتى ولو اتخذت شكل شركة مساهمة تمتلك الدولة جميع أسهمها وتكون اموالها أموالا خاصة ، وتظل روابطها بالمنتفعين وبالغير خاضعة للقانون الخاص فتظل للشركة قانونا صفة التاجر • وفى داخل هذا الاطار تنتفى عن العاملين بهذه الشركات التجارية صفة الموظف العام ، وذلك فيما عدا ما هو منصوص عليه صراحة فى القانون ، كالقانون الجنائى مثلا • هذا وصفة المرفق العام لا تثبت لجميع الشركات المؤممة ، فالتأميم لا ينشىء مرفقا عاما الا اذا انبسط على كافة المشروعات الخاصة ، اما حيث تشترك المشروعات العامة مع المشروعات الخاصة فى قطاع معين فلا يمكن القول بأن تأميم بعض المشروعات ينشىء مرفقا عاما • كما أن التأميم لا يسلب المشروع طابعه الخاص واستقلاله • حقيقة ان المشروع قد انتقلت ملكيته الى الدولة ، الا أن هذا لا يبعد المشروع عن أساليب الادارة التى تسرى على المشروعات الخاصة • ولذلك فان من المقرر ان تأميم الشركة لا يستوجب اخضاعها القواعد المتعلقة بالمرافق العامة فى القانون

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٣٥٣ فى ١٩٦٥/٣/٢١ ، مجموعة السنة ١٩ ، بند ٩٨ ، ص ٣٤٤ •

الادارى ، ولكن تسرى عليها أحكام القانون الخاص ، ومتى كان موضوع الشركة القيام بأعمال تجارية فان القانون التجارى هو الذى يطبق عليها بعد تأميمها فى الحدود التى لا يكون فيها مانع من ذلك .

الحكمة من الاحتفاظ بشكل الشركة السابق على التأميم :

لا يؤثر التأميم فى شكل الشركة ، ولا يغير من طبيعة نشاطها . وهذا هو ما حرص عليه المشرع بالنص فى المادة الرابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ بتأميم بعض الشركات والمنشئات - على ان تظل الشركات والبنوك المشار اليها فى المادة الأولى من هذا القانون محتفظة بشكلها القانونى عند صدوره ، وان تستمر الشركات والبنوك المشار اليها فى مزاولة نشاطها . ولذلك فانه على الرغم من تأميم الشركة ، فانها تظل محتفظة بنظامها التجارى الذى كانت تسير عليه قبل تأميمها ، وهو نظام الشركة التجارية (١) .

وليس الهدف من الاحتفاظ بالشكل القانونى هو مجرد الابقاء على هذا الشكل ، وانما الهدف هو التحرر من الأوضاع الروتينية التى تسير عليها اشخاص القانون العام ، والاحتفاظ بالنظام القانونى للمشروعات قبل التأميم ، وهو ما يتفق وطبيعتها من حيث كونها مشروعات اقتصادية ، ومع ما قصده الشارع بالتأميم من العمل على تحقيق اغراض التنمية الاقتصادية (٢) .

ملكية أموال المشروع المؤمم :

يتصل بالبحث فى طبيعة المشروع المؤمم البحث فى ملكية أموال المشروع المؤمم . وقد انقسم الفقه حول هذه النقطة :

فهناك رأى يرى أن المشروع المؤمم لا يملك المال المستغل ، فالملكية الحقيقية للدولة . وذهب راى ثان الى ان ملكية المشروعات المؤممة تنتقل بداءة الى الذمة المالية للدولة ثم تعيد الدولة نقل ملكية هذه المشروعات الى المشروع المؤمم . اما الرأى الثالث فيرى ان المشروع المؤمم هو الذى يملك امواله لا الدولة ، وتنتقل اليه الملكية مباشرة بحكم قوانين التأميم ولو نصت تلك القوانين على ايلولة أموال المشروع المؤمم الى ملكية الدولة ، ذلك أن

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٢٦ فى ١٩٦٥/٩/٢٨ ، مجموعة فتاوى السنة بند ١٥١ ، ص ٤٩٦ .

(٢) د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٢٥٦ .

الدولة ليست الا التشخيص القانونى للأمة التى انتقلت اليها الملكية بالتأميم ولا يكون تعبير المشرع بانتقال الملكية للدولة الا تعبيرا عن تأميم المشروع ونقل ملكيته الى الأمة (١) .

فاذا انتقلنا الى موقف مجلس الدولة المصرى من هذه النقطة ، نجد ان الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع ذهبت فى هذا الصدد الى أن :

تعتبر الشركات المؤممة أو المملوكة بأكملها للدولة أو المؤسسات العامة هى المالكة لكافة أموالها بوصفها شخصا معنويا ذا ذمة مالية مستقلة تماما عن ذمة الهيئة العامة المالكة للاسهم ، استنادا الى انه مادام القانون أو القرار الخاص بتأميم الشركة أو بتأسيسها قد احتفظ لها بشخصيتها المستقلة ، فان مقتضى ذلك ان تمتلك هذه الشركات كافة أموالها ، ولا يؤثر فى ذلك أن تكون الشركة بأكملها مملوكة لشخص معنوى آخر هو الدولة أو المؤسسة العامة ، اذ ان اختلاف الشخصيتين يقتضى حتما أن تستقل كل منهما بملكية أموالها (٢) .

اختصاصات لجان تقييم الشركات المؤممة ومدى حصانة قراراتها :

يقضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ بتقرير مساهمة الحكومة فى بعض الشركات والمنشئات بمساهمة احدى المؤسسات العامة فى النصف على الاقل من رأس مال الشركات والمنشئات المبينة بالجدول المرافق له ، ويدخل فى رأس مال المنشئات الفردية كافة الحقوق والالتزامات المتعلقة باستغلال هذه المنشئات قبل نفاذ قانون التأميم .

وتنص المادة الثالثة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ على ان يحدد راس المال على أساس سعر السهم حسب آخر اقفال ببورصة الأوراق المالية بالقاهرة قبل صدور هذا القانون .

واذا لم تكن الأسهم متداولة فى البورصة أو كان قد مضى على آخر تعامل عليها اكثر من ستة شهور فيتولى تحديد سعرها لجان من ثلاثة أعضاء يصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصها قرار من وزير الاقتصاد وعلى ان يرأس كل لجنة مستشار بمحكمة الاستئناف ، وتصدر كل لجنة قراراتها فى مدة

---

(١) د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ وما بعدها .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٨٦ فى ١٩٦٣/٩/١٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنتان ١٦ و ١٧ ، بند ٣١٣ ، ص ٨٠٠ .

لا تتجاوز شهرين من تاريخ صدور قرار تشكيلها . وتكون قرارات اللجنة نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى وجه من أوجه الطعن .

كما تتولى هذه اللجان تقويم رأس مال المنشئات غير المتخذة شكل شركات مساهمة .

ويبين من النص سالف الذكر ان لجنة التقويم تختص بالمسائل الآتية :

١ - تحديد سعر اسهم الشركات الخاضعة للقانون اذا لم تكن متداولة فى البورصة أو كان قد مضى على آخر تعامل عليها أكثر من ستة أشهر .

٢ - تقويم راس مال المنشئات غير المتخذة شكل شركات مساهمة . فاذا ما باشرت لجنة التقويم عملها فى حدود الاختصاصات السابقة كان قرارها نهائيا غير قابل للطعن بأى طريق من طرق الطعن . ولكن يثور التساؤل فى حالة خروج اللجنة عن اختصاصها كأن تقوم منشأة لم يؤممها المشرع أو ان تستبعد بعض عناصر منشأة خضعت لاحكام القانون ، فى هذه الحالة من المؤكد ان اللجنة وقد جاوزت اختصاصاتها الى هذا الحد فان قرارها لا يكتسب أية حصانة ولا يكون حجة قبل أصحاب الشأن ، ذلك ان اختصاص اللجنة قاصر على تحديد سعر المنشئات المؤممة ، وفى مباشرتها لهذا الاختصاص تتمتع بسلطة تقديرية واسعة غير خاضعة لاية رقابة قضائية أو ادارية ، الا انه بجانب هذه السلطة التقديرية هناك سلطة أخرى مقيدة للجنة ، وفى مباشرتها لهذه السلطة تكون خاضعة للرقابة الادارية والقضائية ، هذه السلطة المقيدة تتخلص فى ان اللجنة يتعين عليها تقويم ذات المنشأة التى قضى المشرع بتأميمها ، فالتأميم عمل من اعمال السيادة تختص به السلطة التشريعية وحدها ، ومن ثم فتعيين المنشئات المؤممة يرجع فيه الى القانون مباشرة ولا تترخص اللجنة فى ذلك ، فلا يجوز ان تقوم مالم يقض المشرع بتأميمه ، فان فعلت كان قرارها معدوما لا يترتب عليه أى اثر قانونى ، ولا يؤول هذا المال الى الدولة . كذلك الامر ان استبعدت ما قضى المشرع بتاميمه ولم تحدد التعويض المستحق عنه ، فانه لا يكون لقرارها أى اثر فى هذا الشأن ولا يترتب عليه احتفاظ صاحب الشأن بملكية هذا المال دون الدولة . وفى كلتا الحالتين يجوز لجهة الادارة ولصاحب الشأن ان يطلب من اللجنة تصحيح قرارها ، وذلك بأن تلتزم بتقويم الاموال التى قضى المشرع بتأميمها دون غيرها وكذلك عدم استبعاد أى شىء منها ، كما يجوز رفع الامر الى القضاء لتصحيح هذا الخطأ ، ولا يحتج فى هذا الشأن بما تضمنه القانون من ان قرار اللجنة نهائى غير قابل للطعن بأى طريق من طرق الطعن ، ذلك ان المقصود بهذه الحصانة القرارات التى تصدرها اللجنة

فى حدود اختصاصها وطبقا لسلطتها التقديرية المشار اليها . أما اذا جاوزت اللجنة اختصاصاتها ، وافتأتت على سلطة المشرع ، كان قرارها معدوما يجوز الطعن فيه فى كل وقت ولا يكتسب أية حصانة قضائية أو ادارية .

ونهائية قرارات اللجنة قاصرة على منطوق هـذا القـرار والاسباب المرتبطة به والمكملة له ، فاذا لم تقوم اللجنة بعض أصول المنشأة دون ذكر لاسباب ذلك ، جاز الطعن فى قرار اللجنة تأسيسا على انها جاوزت اختصاصها بترك تقويم بعض الاموال التى فرض المشرع عليها تقويمها ، فضلا عن أن ذلك قد يؤدى الى أيلولة هذه الاصول الى الدولة دون مقابل وفى هذا مخالفة للقانون .

خلاصة ما سبق ، ان اختصاص لجان التقويم قاصر على تحديد سـعر المنشئات المؤممة ، وفى مباشرتها لهذا الاختصاص تكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن بأى طـريق من طـرق الطعن ، ولكن اذا جاوزت اللجنـة اختصاصها المشار اليه ، كان قرارها فى هذا الشأن معدوما لا يكتسب أية حصانة قضائية أو ادارية ، ويجوز تصحيحه فى كل وقت من اللجنة التى أصـدرته (١) .

وتطبيقا لمـا سبق ذهبت الجمعية العمومية الى انه (٢) :

لمـا كانت ملكية « الشركة الشرقية للنقل والتجارة » قد آلت الى الدولة بمقتضى المـادة الأولى من القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ ، فإن تأميم الشركة المذكورة بهذا النص الصريح فى القانون لا يدع مجالا للتأويل والتفسير لاخراج جزء من راس مالها من أيلولته الى الدولة ، بل يتعين التقيد بنص القانون فى هذا الشأن وانزال حكمه على الذمة المالية للشركة بجميع عناصرها ، ولا يجوز اخراج أى من رأسمالها الا بأداة تشريعية من ذات المرتبة .

ولمـا كان تعيين الشركات والمنشئات المؤممة يرجع فيه الى القانون مباشرة ولا تترخص فى ذلك لجنة التقييم المشكلة لتقييم الشركة او المنشأة ، ولا يجوز لها أن تقيم ما لم يقض المشرع بتأميمه ، كما لا يجوز لها ان تمتنع عن تقييم مال نص المشرع صراحة على تأميمه ، فان خرجت عن اختصاصها فادخلت مالا غير خاضع للتأميم او أخرجت منه مالا داخلا فى

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٤٨٧ فى ١٩٦٤/٥/٣٠ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٨ ، بند ١١٨ ، ص ٣٢٠ .

(٢) فتـوى الجمعية العمومية رقم ٥٥٧ فى ١٩٦٧/٥/١٩ ، مجموعة فتـاوى الجمعية العمومية ، السنة ٢١ ، بند ١٠٧ ، ص ١٩٧ .

التأميم كان قرارها فى هـذا الخصـوص معـدوما ولا يترتب عليـه أى أثر قانونى ٠

ولمـا كانت اللجنـة المشكلة لتقييم الشركة المذكورة قـد خرجت عن حدود ولايتها حين أخرجت جزءا من رأس مالها من التقييم بحجة انـه مخصص للتجارة وليس للنقل ، فان قرارها فى هذا الشأن يكون معـدوما لا أثر له ، ويتعين ادخـال هـذا العنصر بـين عناصر رأسمال الشركة المذكورة ٠

كما ذهبت الجمعية العمومية إلى انه :

لمـا كانت لجنة التقييم قد أدرجت بين خصوم الشركة المصرية لاعمال الصلب (ستيلكو) المبـالغ المدفوعة من بعض المساهمين زيادة عن ربـع الاكتتاب تحت حساب رأس المـال ، باعتبارها التزاما على الشركة قبل هؤلاء المكتتبين حسبما انتهت الى ذلك لجنة تقييم الشركة ، وهـذا القـرار صدر فى حدود اختصاصها المخول لها قانونا ، فانه لا يجوز الطعن فيه بأى وجه من الوجوه ، عملا بما تقضى به المادة الثالثة من القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ بتأميم بعض الشركات والمنشئات (١) ٠

واستدادا لمـا ذهبت اليه الجمعية العمومية تقـول المحكمة الادارية العليـا :

اما بالنسبة الى ما أثارته الجهة الادارية فى دفاعها من ان قرارات لجان التقييم هى قرارات نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن ، وما تقصده الجهة الادارية من وراء ذلك من ان القضاء الادارى لا يختص بنظر المنازعة الحالية ، على أساس ان القاعدة المشار اليهـا من القواعد المعـدلة للاختصاص ، فانه دفـاع على غـير اسـاس ، ذلك لان إختصاص لجان التقييم مقصور على تحديد سعر أسهم شركات المساهمة المؤممة التى لم تكن أسهمها متداولة فى البورصة أو مضى على آخر تعـامل فيها اكثر من ستة شهور ، أو المنشئات غير المتخذة شكل شركات المساهمة ، وتتمتع اللجان المشار اليها فى هذا الشأن بسلطة تقديرية واسعة لا تخضع فيها لأية رقابة ادارية أو قضائية ٠ غير انه من ناحية أخرى فان التأميم فى ذاته عمل من أعمال السيادة وتختص باجرائه السلطة التشريعية وحدها ، فهى التى تتولى فى القانون الصادر بالتأميم ، تحديد نطاقه وأحكامه وتعيين

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٦٣ فى ١٩٦٧/٢/١٦ ، المجموعة ، السنة ٢١ ، بند ٦٩ ، ص ١٢١ ٠

الشركات والمشروعات والمنشئات التى ينصرف اليها التأميم ، اما لجان التقييم فليس لها أى اختصاص فى هذا الشأن . ويترتب على ذلك انه لا يجوز لها ان تقوم ما لم يقصد المشرع الى تأميمه أو تستبعد بعض العناصر التى أدخلها المشرع فى نطاق التأميم ، فان فعلت شيئا من ذلك فلا يكون لقرارها من أثر ، ويكون كالعدم سواء ، ولا يكتسب قرارها أية حصانة ، ولا يكون حجة قبل الدولة أو أصحاب الشأن ، ويحق للجهة الإدارية التى تتولى تنفيذ أحكام قانون التأميم ، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أصحاب الشأن ، تصحيح الوضع وانفاذ أحكام القانون بصورة صحيحة . ويترتب على ذلك كله ان المرجع فى تحديد المنشئات المؤممة الى قانون التأميم ذاته ، والى القرار الذى تصدره الجهة الادارية المختصة تنفيذا لاحكامه . وغنى عن البيان ، ان هذا القرار الاخير باعتباره قرارا اداريا نهائيا هو الذى يجوز أن يكون محلا للطعن ، وفى هذه الحالة يباشر مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى اختصاصه فى بحث مشروعيته على هدى من الاحكام التى تضمنها قانون التأميم ، لمعرفة هل صدر القرار ملتزما أحكام القانون فى شأن تحديد ما قصد المشرع الى تأميمه فجاء مطابقا للقانون أم انه جاوز ذلك فوقع باطلا (١) .

وما ذهبت اليه الجمعية العمومية والمحكمة الادارية العليا ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى كذلك .

ففى احدى الدعاوى (٢) طلب المدعى الغاء قرار لجنة التقييم ، لانها قومت « صيدلية نصار » ضمن تقييمها « شركة معامل أدوية نصار » وهى بذلك قد تعدت اختصاصها وأدخلت الصيدلية فى التقويم ، بينما لا تعد من المعامل ، وبالتالى فان قرارها يعد معدوما ويمكن الطعن فيه .

هنا ذهبت المحكمة الى انه اذا صدر قرار لجنة التقييم بتقييم شركة أو منشأة غير واردة أصلا فى الجدول الملحق بالقانون أو منشأة غير محقق ورودها ضمن هذا الجدول ، بأن ثار الشك حول ما اذا كانت هى المنشأة أو لم تكن هى المنشأة الواردة بالجدول ، أو كانت ملحقة أو معتبرة جزءا لا يتجزأ من المنشأة الاخيرة أو انها ليست كذلك ، فان قرار اللجنة الذى

---

(١) ع فى ١٩٦٨/١١/٣٠ ، ق ١٠٢٩ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٤ ، ص ١١٥ .

(٢) ق . د فى ١٩٦٩/٦/٢ ، ق ٥٧٦ ، س ١٧ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ٣٩٠ ، ص ٧٣٠ .

صدر هذا الحكم من هيئة العقود والتعويضات برياسة المستشار محمد حامد رضوان وعضوية المستشارين على لبيب حسن ومحمد نصر الدين عطيه .

يكون من شأنه القطع فى هذا الشك انما يكون بهذه المثابة خارجا عن مهمه التقييم التى حددتها المادة الثالثة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، وهى تحديد سعر الاسهم غير المتداولة فى البورصة أو التى مضى على آخر تعامل عليها أكثر من ستة شهور أو تقويم رأس مال المنشئات غير المتخذة شكل شركات مساهمة ، ويكون قرارها بهذه المثابة صادرا منها خارج دائرة اختصاصها المحدد بالقانون · ومن ثم يعتبر غير أهل للحصانة التى كفلها القانون لقراراتها الصادرة فى حدود اختصاصها المحدد بالقانون المشار اليه قابلا للطعن فيه بالالغاء · ولا يسوغ القول بأن الحصانة التى كفلها المشرع لقرارات اللجنة المذكورة ، انما قصد بها تحصين السليم من قراراتها وكذلك المعيب بعيب مخالفة القانون على حد سواء ، ذلك ان القرار الادارى الباطل لمخالفته القانون يمكن اعتباره معدوما اذا بلغت هذه المخالفة حدا من الجسامة يصل الى حد انتزاع السلطة ، ذلك ان قرار اللجنة بتقييم الصيدلية انما هو فى حقيقته قرار بانتقال ملكية نصف هذه الصيدلية الى الدولة ، الامر الذى لا تملكه الا السلطة التشريعية بمقتضى قانون يصدر منها فى شانه دون هذه اللجنة بقرار منها · ومن ثم يجوز الطعن فى قرار لجنة التقييم بتقييم صيدلية نصار بالالغاء ، حتى يمكن معرفة ما اذا كانت صيدلية المدعى تندرج أو لا تندرج ضمن شركة معامل ادوية نصار ، وهل هى مقصودة بما ورد بالجدول الملحق بالقانون سالف الذكر من النص على مساهمة الحكومة فى هذه الشركة من عدمه ·

واستطردت المحكمة قائلة : ان التأميم لا يشمل الصيدلية ، ذلك ان العبارة التى وردت فى الجدول الملحق بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ لم تنص الا على « معامل أدوية نصار » · والصلة بين الصيدلية والمعامل منعدمة ولا تربطهما أية صلة سوى ان مالكها عند التأميم كان شخصا واحدا ، والتأميم كان عن معامل الادوية لا عن صاحب تلك المعامل حتى يشمل كل أوجه نشاطه بما فى ذلك الصيدلية ، اذ ان التأميم لم ينصب على المدعى أو ذمته المالية بوجه عام حتى يجوز للجنة التقويم ان تتناول بالاستيلاء والتقدير كل أوجه نشاطه بما فى ذلك الصيدلية التى يمتلكها بصفته الشخصية ، فى حين ان الجدول جاء صريحا فى تحديد المنشئات موضوع الاستيلاء ، وهى معامل الادوية فحسب ، كما سلف القول ·

وانتهت المحكمة الى ان قرار الاستيلاء على الصيدلية المملوكة للمدعى ملكية مستقلة عن ملكيته لمعامل أدوية نصار التى شملها التاميم فحسب ، يكون قد صدر معيبا لمخالفته للقانون ·

كيفية تقييم المنشئات المؤممة والعناصر التى يشملها التأميم :

- وجوب تقييم كل منشأة على حدة :

لما كانت المضارب والمنشئات التى يملكها السيد / ٠٠٠٠ قد أممت جزئيا بالقانونين رقمى ٤٢ و ١٣٢ لسنة ١٩٦٢ باسهام الدولة فى راس مالها طبقا لاحكام القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ثم كليا بالقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٣ ، والتأميم اجراء يتم به نقل ملكية المشروعات الخاصة من ملكية الافراد و الشركات الى ملكية الدولة ٠ وهو ينصب على مشروع اقتصادى متكامل بجميع عناصره المادية والمعنوية وما له من حقوق وما عليه من التزامات تمثل جميعها وحدة قائمة بذاتها مستقلة عن الذمة المالية لصاحبها وعن غيرها من وحدات اخرى مملوكة لصاحبها ولو كانت هى الاخرى قد انتقلت ملكيتها الى الدولة بالتأميم ٠

ولهذا ورد التأميم فى الحالة المعروضة على كل منشأة على حدة أولا بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٢ الذى تنـاول بعضها فرادى ومستقلة عن بعضها وثانيا بالقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٦٢ الذى أضاف باقى المنشئات التى لم يشملها القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٢ ٠

وعلى ذلك ، فانه فى مجال تقييم هذه المنشئات يكون تحديد أصول وخصوم كل منشأة على حدة ، ولا تسأل الدولة عن التزامات كل منشـأة خضعت للتأميم الا فى حدود ما آل اليها من أصولها دون ما آل اليهـا من أصول غيرها من منشئات ولو كانت مملوكة لشخص واحد (١) ٠

- وجوب تقييم كل حقوق المصنع والتزاماته والضرائب المستحقة عليه :

اذا اقتصر قرار لجنة التقييم على تقييم الموجودات ، واغفـل باقى حقوق المصنع والتزاماته ، كما اغفل تكوين مخصص الضرائب المستحقة على المصنع فى تاريخ التأميم ، فانه يكون قد خالف حكم القانون السليم ، الامر الذى يتعين معه اعادة تقييم باقى أصول المصنع وخصومه دون اعادة النظر فيما تم تقييمه من عناصر (٢) ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٦٦١ فى ١٩٦٩/٦/١٢ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٣ ، بند ٩٧ ، ص ٢٥١ ٠

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٧٩ فى ١٩٦٩/٢/١١ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٣ ، بند ٤٢ ، ص ١١٢ ٠

واذا كان الامر كذلك الا انه لا يدخل فى اختصاص لجـــان التقييم التقدير النهائى للضرائب ، ذلك ان فرض الضرائب وربطها يدخل فى اختصاص أجهزة ادارية وقضائية ناط بها المشرع هذا الاختصاص ، ومن ثم يخرج من اختصاص لجان التقييم التقدير النهائى لهذه الضرائب ، سواء بالنسبة لمصلحة الضرائب او لدائنى المشروع المؤمم ، ولا يعدو ما تقـرره لجان التقييم من مبالغ كاحتياطى أو مخصص للضرائب ان يكون تسجيلا لما تحت نظرها من عناصر واوراق ، ريثما يتم الربط النهائى لهذه الضرائب من السلطة المختصة بمصلحة الضرائب أو من جهة القضاء (١) .

- أيلولة أموال اتحاد صناعة الحليج بعد حله للمحالج المؤممة ودخولها فى التقييم :

لا يعدو اتحاد صناعة الحليج للوجه البحرى أن يكون رابطة كانت تربط أصحاب المحالج قبل صدور قوانين التأميم ، مع احتفاظ كل مشروع باستقلاله القانونى والاقتصادى فيما لا يتناوله الاتفاق ، وذلك للحد من المنافسة بين هذه المحالج بغية تحقيق أكبر قدر من الربح لهذه المحالج ، وان أموال هذه الرابطة تتكون مما كانت تدفعه المحالج منسوبا الى كل قنطار تحلجه من الشعر ، وانه فى حالة وجود فائض من هذه الاموال لم تتصرف فيه لجنة الاتحاد المركزية لغاية الموسم التالى ، وكذلك فى حالة عدم تجديد الاتفاق ، توزع المبالغ التى لم تتصرف فيهـا اللجنـة على المحالج المنضمة الى الاتحاد على أساس نسبة الاقطان التى يكون قد حلجها كل منهم .

وترتيبا على ذلك ، ولما كانت المحالج قد آلت ملكيتها الى الدولة بمقتضى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ ، فان ما يكون لها من حقوق فى اتحاد صناعة الحليج للوجه البحرى يؤول تبعا لذلك الى الدولة ، باعتباره يمثل جزءا من اصولها التى آلت الى الدولة بالتاميم ، أو حقوقا ناشئة عن استغلالها فى الفترة السابقة على التاميم ، ويتعين ان تدخل فى عناصر الاصول عند تقييم هذه المحالج ، وذلك سواء كان المحلج مملوكا لفرد أو شركة (٢) .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٥٦ فى ١٩٦٧/٢/١٥ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢١ ، بند ٦٤ ، ص ١١٥ .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٦٦٢ فى ١٩٦٩/٦/١٢ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٣ ، بند ٩٨ ، ص ٢٥٤ .

ـ تعليق ملكية المبيع على دفع كامل الثمن لا يحول دون دخوله فى عناصر التقييم :

استبعد القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٤ بتعديل الجدول المرافق للقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ من هذا الجدول الشركات والمنشئات التى تمتلك وقت صدوره اقل من خمس سيارات ، فاذا صدر اقرار من مالك المنشأة المؤممة والبائع له يفيد ملكية الاول لسيارتين وذلك لدى صدور القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ وقبل تعديله بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٤ ، فانه لا يقبل عدول البائع ومالك المنشأة عن هذا الاقرار على اثر صدور القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٤ . واذا كانت ملكية مالك المنشأة المؤممة للمبيع معلقة على شرط الوفاء بكامل الثمن ، فان انتقال الملكية الى المنشأة المؤممة يكون معلقا على ذات الشرط ، وتلتزم الشركة المؤممة بالوفاء بباقى الاقساط المستحقة فى حدود ما آل الى الدولة من حقوق وأموال الشركة . واذ اثبتت لجنة الجرد وجود السيارتين فى حيازة مالك المنشاة المؤممة ، فان ذلك يعد قرينة على ملكيته لهما ، ويدخلان فى عناصر التقييم (١) .

أثر التأميم على حقوق والتزامات المشروعات المؤممة (٢) :

فى حالة التأميم ، اما ان تنقضى شخصية المشروع المؤمم بمقتضى قانون التأميم ، ويقوم على انقاضه شخص معنوى جديد . وأما ان تبقى شخصية المشروع المؤمم ويحتفظ بها .

ففى حالة انقضاء شخصية المشروع المؤمم ، لا تكون الدولة بحسب الاصل خلفا عاما أو خاصا للمشروع المؤمم المنقضى ، لان شخصية الدولة فى هذه الحالة ليست امتدادا لشخصية المشروع المؤمم . كما ان الشخص القانونى الجديد لا يعد خلفا للمشروع المؤمم . وعلى ذلك لا يكون للدائنين العاديين فى هذه الحالة الرجوع على الشخص القانونى الجديد أو الدولة بديونهم . ولكن يحرص المشرع فى قوانين التاميم فى هذه الصورة ، على أن يقرر انتقال الالتزامات على الاموال والحقوق المتعلقة بالمشروع المؤمم الى الشخص المعنوى الجديد .

أما عن التزامات الشخص المعنوى الجديد ، فان الدولة وهى المالك الوحيد لكل اسهمه ـ ان كان شركة ـ تتحدد مسئوليتها عن تلك الالتزامات

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢٠٩ ، ص ٤٠٦ .

(٢) د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٣٩١ وما بعدها .

بمسئولية المساهم اى بقدر قيمة اسهمه ، على اساس ان التاميم لا يترتب عليه اية زيادة فى الضمان العام المقرر للدائنين ٠

اما اذا كان المشروع المؤمم مؤسسة عامة فانه فى هذه الحالة يكون جهازا من اجهزة الدولة ، وان كانت له شخصية معنوية مستقلة ٠ وتكفل ميزانية الدولة له سداد ما يقل من فائض موارده عن مجموع الاعتمادات المخصصة له ٠

اما فى حالة الابقاء على شخصية المشروع المؤمم ، عندما ينقل المشرع ملكية الاسهم الى الدولة كلها او بعضها مع بقاء شخصية المشروع الاعتبارية قائمة ، ومع احتفاظ الشركة المؤممة بنظامها القانونى وذمتها المالية ، ودون أن تندمج فى ذمة الدولة المالية ، فان الشركة المؤممة تخضع لقواعد القانون الخاص ، لاحتفاظ المشرع لها بنظامها القانونى ، كما تبقى عقود المشروع المؤمم السابقة على التاميم نافذة قبل الشركة المؤممة ٠

اما عن مسئولية الشركة عن الالتزامات العالقة بذمة المشروع المؤمم ، فلا يكون للتأميم اثر على حقوق الدائنين ٠ ويظل المشروع المؤمم مسئولا مسئولية كاملة عن هذه الالتزامات ٠

اما الدولة فانها لا تكون مسئولة عن ديون والتزامات المنشئات والشركات المؤممة الا فى حدود ما آل اليها من اموالها وحقوقها فى تاريخ التأميم ٠

ولا تقوم مسئولية أصحاب المشروع المؤمم ، الا بالنسبة للشركات او المنشئات التى لم تكن أسهمها متداولة فى البورصة وقت صدور قانون التأميم ، او كان قد مضى على آخر تعامل عليها اكثر من ستة شهور ، أو كانت غير متخذة شكل شركات مساهمة ٠

والآن ما هى اتجاهات مجلس الدولة فى هذا الصدد ؟

- تحديد المسئول عن حقوق والتزامات الشركات والمنشئات المؤممة بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ :

تنص المادة الاولى من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ فى شأن تقرير مساهمة الحكومة فى بعض الشركات والمنشئات على انه « يجب ان تتخذ كل من الشركات والمنشئات المبينة فى الجدول المرافق لهذا القانون شكل شركة مساهمة عربية وان تساهم فيها احدى المؤسسات العامة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية بحصة لا تقل عن ٥٠٪ من رأس المال » ٠

وتنص المــادة الثالثة من القانون المشار اليه معدلا بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٢ على انه « ولا تسال الدولة عن التزامات الشركات والمنشئات المشار اليها فى المــادة (١) الا فى حدود ما آل اليها من أموالها وحقوقها فى تاريخ صدور القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ المشار اليه » .

ومفاد المــادة الاولى من القانون المشار اليه هو انتقال ٥٠٪ على الاقل من رءوس أموال الشركات والمنشئات المبينة فى القانون الى الدولة .

فالمشرع هدف الى انتقال نصف رأس مال نوعين من المشروعات الى الدولة ، الاولى هى تلك المشروعات المتخذة شــكل شركات ، اى تلك التى تتمتع بشخصية قانونية منفصلة عن شخصية الشركاء وذمــة مالية مستقلة عن ذممهم ، اذ ان القاعدة طبقا للقانون المدنى ان تعتبر الشركة بمجرد تكوينها شخصا اعتباريا . والثانية هى المشروعات المملوكة ملكية فردية ، اى التى ليس لها شخصية معنوية أو ذمة مالية مستقلة عن ذمة مالكها ، اذ لو كانت تتمتع بالشخصية القانونية لاندرجت تحت النوع الاول .

ومفاد المــادة الثالثة ان الدولة لن تسأل عن التزامات هذين النوعين من المشروعات اى الشركات والمنشئات الفردية الا فى حدود ما آل اليهــا من أموال وحقــوق تلك الشركات والمنشئات . بمعنى انه يؤول الى الدولة النصــف على الاقل من رءوس امــوال الشركات المبينة فى القــانون المشار اليه ، ويدخل فى ذلك بطبيعة الحــال حقوق والتزامات هــذه الشركات ، وذلك تطبيقا للقواعد العامة ، كذلك الامر بالنسبة للمنشئات الفردية فلن تقتصر على مساهمة الدولة على الكيان المــادى والمعنــوى لهــذه المنشئات بصفتها محالا تجارية وانما يلحق بهذه المنشئات حقوق والتزامات مالكها الناشئة عن استغلالها فى الفترة السابقة على التأميم . ونص المــادة الثالثة المشار اليها صريح فى ذلك فقد قرر مسئولية الدولة عن التزامات المنشئات الخاضعة لاحكام القانون وذلك فى حدود ما آل اليها من أموالها وحقوقها ، اذ لو أراد المشرع مسايرة القواعد العامة لاكتفى بالنص على حدود مسئولية الدولة عن ديون الشركات ، ولما نص على المنشئات ، اذ ان القواعد العامة تقضى بأن لا تنقل حقوق والتزامات مالك المحل التجارى الى الغير فى حالة نقل ملكيته ، الا اذا نص على خلاف ذلك . ولقد فعل المشرع ذلك عندما قرر مسئولية الدولة عن التزامات مالك المشروع فى حدود ما آل اليها من حقوق هذا المــالك .

خلاصة ما سبق ، انه طبقا لاحكام القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ينتقل الى الدولة النصف على الاقل من رءوس أموال الشركات والمنشئات الواردة بالجدول المرافق له .

وبالنسبة لهذه المنشئات والتى لا يتصور الا ان تكون منشئات فردية ، اى لا تتمتع بشخصية قانونية أو ذمة مالية مستقلة ، تكون مساهمة الدولة فى جميع عناصرها من مقومات مادية ومعنوية بصفتها محالا تجارية ، يضاف اليها حقوق والتزامات مالكها الناشئة عن استغلال هذه المنشئات فى الفترة السابقة على التأميم ٠

لذلك فان اختصاص لجان التقويم قاصر على تحديد سعر المنشئات المؤممة ٠ وقرارها فى هذا الشأن نهائى غير خاضع لاية رقابة ادارية او قضائية ٠ غير انه اذا جاوزت اختصاصاتها وتعدت على اختصاص سلطة أو هيئة أخرى كان قرارها معدوما لا يترتب عليه أى اثر قانونى ولا يكون حجة قبل أصحاب الشأن ٠

وان كافة حقوق المنشئات الفردية التى خضعت لاحكام القانون تختص هذه المنشئات دون ملاكها السابقين بتحصيلها ، كذلك كافة الديون المتعلقة باستغلال هذه المنشئات تلزم الدولة بسدادها فى حدود ما آل اليها ٠ ومخالفة لجنة تقويم منشأة ٠٠٠ لهذه القاعدة بتقريرها اختصاص المالك السابق للمصنع بتحصيل الحقوق التى لم تظهر فى الدفاتر والتزامه بسداد الديون التى لم تظهر فى تلك الدفاتر على مسئوليته الشخصية فيه مخالفة لقانون التأميم ، لان من شأنه حصول المالك السابق على أموال نقدية ، بالاضافة الى السندات التى سيحصل عليها ، بالاضافة الى التزامه بديون المنشاة ، ويعتبر هذا تعديا من اللجنة على اختصاص السلطة التشريعية التى حددت الاموال الخاضعة للتأميم ، وهى كافة أصول المنشأة وحقوقها حتى ١٩٦١/٧/٢٠ مخصوما منها كافة ديون والتزامات المنشأة حتى هذا التاريخ ، ومن ثم يكون ما قررته اللجنة فى هذا الشأن باطلا لا يعتد به ، ولا يكون حجة على أصحاب الشأن ولا يجوز تنفيذه ٠

ومن ثم لايكون للمالك السابق تحصيل أى حق من حقوق المنشأة ولا يلتزم بأداء أى دين من ديونها الا فى حدود ما نص عليه القانون (١) ٠

ـ انتقال حقوق والتزامات شركة قناة السويس بالتأميم الى هيئة قناة السويس :

اعمالا لحق الدولة المطلق فى تاميم ما تقتضى المصلحة العامة تاميمه من مشروعات ذات نفع عام ، صدر القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ بتأميم

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٤٨٧ فى ١٩٦٤/٥/٣٠ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٨ ، بند ١١٨ ، ص ٣٢٠ ٠

الشركة العالمية لقناة السويس . وقد قضت المادة الاولى من هذا القانون بنقل جميع ما للشركة المؤممة من حقوق وما عليها من التزامات الى الدولة . وقد اختارت الحكومة لادارة هذا المرفق بعد التأميم اسلوب المؤسسات العامة ، فانشأت مؤسسة عامة سميت هيئة قناة السويس ، للقيام على شئون مرفق الملاحة بالقناة وادارته واستغلاله وصيانته وتحسينه ، على أن يكون اختصاصها فى ذلك شاملا مرفق القناة بالتحديد وبالحالة التى كان عليها وقت صدور القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ . ونظمت هذه الهيئة بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٧ . ومقتضى نصوص القانونين السابقين ان تؤول الى الدولة ممثلة فى هيئة قناة السويس كافة الحقوق والالتزامات المترتبة على الاتفاقيات التى أبرمتها الشركة المؤممة سواء مع الحكومة أو غيرها . ولما كانت الاتفاقية المبرمة بين الحكومة المصرية وبين شركة قناة السويس فى ٧ من مارس سنة ١٩٤٥ قد رتبت لهذه الشركة حقوقا والزمتها بالتزامات ، فان هذه الحقوق والالتزامات تنتقل الى هيئة قناة السويس القائمة على ادارة المرفق واستغلاله (١) .

ـ **تقدير أصول وخصوم الشركة المدمجة وتحديد من يتحمل ديونها :**

فى حالة ادماج الشركة فى شركة أخرى ، يتعين تقدير أصولها وخصومها تقديرا فعليا ، وفى هذه الحالة يعتد بقرار لجنة التقييم بالنسبة للاصول والخصوم بعد خصم قيمة الاسهم التى أدتها الدولة للمساهمين فى صورة سندات .

وتلزم الشركة الدامجة بديون الشركة المدمجة فى حدود ما آل لها من أصولها فى تاريخ الادماج ، ووفقا لقرار لجنة التقييم ، وذلك مع مراعاة ما تقضى به الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ بالنسبة لمدى مسئولية الدولة عن تلك الالتزامات ، حيث لا تسأل الدولة عن التزامات الشركات والمنشئات المشار اليها فى المادة الاولى من القانون المذكور الا فى حدود ما آل اليها من أموالها وحقوقها فى تاريخ التأميم (٢) .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٨٦٦ فى ١٩٥٩/١٢/٢٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية العمومية ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٣٠ ، ص ٦٤ .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٧٠ فى ١٩٦٧/٢/٢٠ ، مجموعة فتاوى الجمعية السنة ٢١ ، بند ٦١ ، ص ١١١ .

تعويض أصحاب المشروعات المؤممة (١) :

يعتبر التعويض عن التاميم مبدأ اساسيا يميزه عن المصادرة . ولذلك اعترفت جميع قوانين التاميم بحق التعويض العادل لاصحاب المشروعات المؤممة ، كما نظمت طريقة تقدير ذلك التعويض .

ويرى البعض : ان التعويض عن التاميم يجب ان يكون كاملا ، وان يدفع قبل حصول التاميم ، ولكن الفقه الحديث يتجه الى انه لا ضرورة لان يدفع التعويض مقدما ، بل يجوز دفعه على مراحل ، وانه يكفى ان يكون تعويضا عادلا ، يراعى فى تحديده مقدرة الدولة المالية والضرورة الدافعة للتاميم .

وقد يعمد المشرع الى تحديد حد اقصى للتعويض المستحق مقابل التاميم .

ويأخذ التعويض عن التاميم صورا شتى ، فقد يكون تعويضا نقديا . وقد يكون التعويض بتحويل أسهم المشروع المؤمم الى سندات على الدولة لصالح المساهمين وأصحاب المشروع المؤمم . كما قد يكون التعويض فى حالة تاميم الشركات بتصفيتها بحكم القانون وانشاء شركات جديدة من شركات الاقتصاد المختلط ، بتقويم أموال الشركات المصفاة وتقسيمها على اسهم يكون بعضها للمساهمين والبعض الاخر للدولة .

فما هو مسلك المشرع المصرى من تعويض أصحاب المشروعات المؤممة ، وما هو موقف مجلس الدولة المصرى بهذا الصدد .

— تعويض المساهمين فى البنك الاهلى المصرى بمنحهم سندات على الدولة :

لما كان تاميم البنك الاهلى المصرى بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٠ فى شان انتقال ملكية البنك الاهلى المصرى الى الدولة ، يستتبع حتما انهاء المركز القانونى للبنك بوصفه شركة مساهمة . وقد اقتضى ذلك تصفية حقوق المساهمين التى تتمثل فى تعويضهم عن نقل ملكية البنك الى الدولة واتخذ أساسا لهذا التعويض أسعار أسهم البنك الاهلى فى يوم التاميم (١٩٦٠/٢/١١) ، باعتبار ان المساهم لو كان قد تخلص من ملكية أسهمه ببيعها فى البورصة فى ذلك التاريخ لما حصل على اكثر من ثمنها فى ذلك اليوم فى سوق الاوراق المالية . وقرر الشارع منح ذلك التعويض فى شكل سندات على الدولة هى

---

(١) د. فتحى عبد الصبور ، المرجع السابق ، ص ٤٥٧ وما بعدها .

صكوك اسهم البنك الاهلى المصرى بعد اعتبارها سندات على الدولة بحكم القانون . وبمنح هذا التعويض قام الشارع بتصفية كافة حقوق المساهمين فى الشركة المساهمة ولم يبق لهم بعد ذلك اى حق آخر كحقهم فى مطالبة اعضاء مجلس الادارة بتعويض أو غيره (١) .

- استهلاك السندات الزائدة على مبلغ التعويض بغير قيمة واستمرار تحملها بالحقوق العينية التبعية :

تنص المادة الاولى من القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ على ان « جميع اسهم ورءوس اموال الشركات والمنشئات التى آلت الى الدولة ملكيتها وفقا لاحكام القوانين أرقام ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ المشار اليها ، يعوض صاحبها عن مجموع ما يمتلكه من أسهم ورءوس اموال فى جميع هذه الشركات والمنشئات بتعويض اجمالى قدره خمسة عشر ألف جنيه ما لم يكن مجموع ما يمتلكه فيها أقل من ذلك فيعوض عنه بمقدار هذا المجموع » . ونصت المادة الثانية على ان « يتم التعويض المشار اليه فى المادة السابقة بسندات على الدولة وفقا لاحكام القوانين التى آلت بمقتضاها ملكية اسهم ورءوس اموال هذه الشركات والمنشئات الى الدولة » .

ولما كانت السندات الصادرة طبقا لاحكام القوانين أرقام ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ لسنة ١٩٦١ هى سندات على الدولة لمدة خمس عشرة سنة ويجوز للحكومة بعد عشر سنوات أن تستهلك هذه السندات كليا أو جزئيا بالقيمة الاسمية ، ومادام انه كان مقررا استهلاك السندات المذكورة فى أجل معين بقيمتها الاسمية وما كان سيحدث عند استهلاك هذه السندات هو ادراج اعتماد فى الميزانية العامة بالقيمة الاسمية للسندات المستهلكة . واذ ذهبت الجمعية العمومية فى عديد من فتاويها الى ان القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ قد عجل استهلاك السندات الزائدة على ١٥ الف جنيه بغير قيمة وانها تخرج عن ملكية صاحبها محملة بما يثقلها من الحقوق العينية التبعية المقررة ، فان ذلك يقتضى بطبيعة الحال فتح اعتماد لتطهير هذه السندات التى انتقلت ملكيتها الى الدولة من الديون الممتازة التى تثقلها وفى حدود ما آل الى الدولة دون مقابل من السندات المذكورة (٢) . لان الاصل العام الذى التزمته قوانين

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٤٢٢ فى ١٩٦٠/٥/١٩ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٩٧ ، ص ١٩٣ .

(٢) فتاوى الجمعية العمومية أرقام ٣٠٨ و ٣٠٩ و ٣١٠ و ٣١١ و ٣١٢ فى ١٩٦٥/٣/١٦ ، مجموعة السنة ١٩ ، بند ٩٤ ، ص ٣٢٥ . وفتوى الجمعية العمومية رقم ١١٥٩ فى ١٩٦٩/١٢/٢٠ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٤ ، بند ٤٠ ، ص ١٣٩ .

التاميم هو نقل التأمينات التى كانت على الاسهم المؤممة الى السندات حتى تقتصر تدابير منع الاستغلال الرأسمالى على أصحاب رؤوس الاموال وحدهم ، ولا تلحق آثارها دائنيهم ممن لا يدخلون نطاق هذا الاستغلال ، ولا يجوز ان تنالهم تدابير تصفيته على وجه يضر بحقوقهم ويعرض نشاطهم للتوقف ، واكثرهم من المصارف التى يقوم عليها صرح النشاط الائتمانى فى البلاد .

وتطبيقا لذلك فان الاتفاق بين الحارس العام على أموال الاشخاص الخاضعين لاحكام الامر رقم ١٣٨ لسنة ١٩٦١ وبنك الاسكندرية على بيع بعض سندات السادة / ... الصادرة على الدولة بمقتضى القانونين رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ ورقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ الى البنك المذكور ، قد تم فى ١٩٦٣/١٠/٨ فانه يكون قد تعلق بتلك السندات ، وهى قائمة صالحة للتصرف بالبيع ، واذ لم يتم تسليم السندات الى البنك حتى صدور القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ بقصر حق أصحاب الشركات على مقدار معين من سندات الدولة ، فان ما جاوز هذا المقدار من السندات محل الاتفاق المشار اليه يعتبر كالمستهلك ويستحيل اعطاؤه للبنك المشترى ، وينفسخ تبعا لذلك اتفاق الحارس العام وبنك الاسكندرية بما استهلك من السندات ، ويسترد البنك ما اداه من ثمن تلك السندات المستهلكة ، وان بقى الاتفاق قائما فى شان السندات التى تصدر فعلا للسادة البائعين .

كما لا يقتصر الخصم من قيمة السندات التى آلت الى الدولة بلا مقابل طبقا للقانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ على الضرائب المستحقة حتى تاريخ التاميم ، بل يشمل الضرائب المستحقة حتى تاريخ العمل بالقانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ ، وذلك لما لهذه الضرائب من امتياز عام يثقل تلك السندات حتى تاريخ ايلولتها الى الدولة دون مقابل بالقانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ (١) .

ـ نطاق سريان القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ :

ورد نص المادة الاولى من القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ عاما ومطلقا غير متضمن لأى استثناء ، ومن ثم فان حكمه ينطبق على كل مالك اسهم ورؤوس أموال الشركات والمنشئات التى آلت ملكيتها الى الدولة ، سواء كان هذا المالك شخصا طبيعيا او معنويا خاصا ، ذلك لان لفظ « صاحبها » الذى جاء فى النص المذكور ورد عاما ، مما لا محل معه لتخصيصه وقصره على الاشخاص الطبيعية دون المعنوية الخاصة ، وانما يسرى على هذه الاشخاص

---

(١) فتاوى الجمعية سالفة الذكر .

جميعا بما فيها شركات القطاع العام ، حيث لا وجه لاخراجها من نطاق النص ودائرة تطبيقه ، طالما انها لا تعدو ان تكون اشخاصا معنوية ، ينصرف اليها حكم النص باطلاقه وعمومه (١) .

– الحد الاقصى للتعويض فى حالة تعدد المنشئات المؤممة المملوكة لشخص واحد :

فى مجال التعويض الذى يؤدى الى صاحب المنشأة بسندات على الدولة وفقا لاحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ ، فان هذا التعويض يؤدى عن كل منشأة على حدة وبمقدار زيادة اصولها على خصومها ، الا انه نظرا لان المادة الاولى من القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ – بتعويض أسهم ورؤوس اموال الشركات والمنشئات التى آلت ملكيتها الى الدولة وفقا لاحكام القوانين ارقام ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ لسنة ١٩٦١ والقوانين التالية لها تعويضا اجماليا – تنص على ان جميع اسهم ورؤوس اموال الشركات والمنشئات التى آلت ملكيتها الى الدولة وفقا لاحكام القوانين ارقام ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ المشار اليها واحكام القوانين التالية لها ، يعوض صاحبها عن مجموع ما يمتلكه من اسهم ورؤوس اموال فى جميع هذه الشركات والمنشئات بتعويض اجمالى قدره ١٥ الف جنيه ، ما لم يكن مجموع ما يمتلكه فيها اقل من ذلك فيعوض عنه بمقدار هذا المجموع ، فلا يجوز ان يزيد التعويض الذى يستحق للفرد عن مجموع ما يمتلكه من اسهم ورؤوس اموال فى جميع الشركات والمنشئات التى يمتلكها عن هذا الحد الاقصى،ويتعين التزامه بالنسبة لمجموع التعويضات التى يكون قد استحقها عن جميع مشروعاته التى اممت .

وعلى ذلك فان مجموع ما يحصل عليه صاحب المنشئات المؤممة من تعويض عن جميع المنشئات المملوكة له والخاضعة للتاميم يتقيد بالحد الاقصى المنصوص عليه قانونا (٢) .

– استثناء البنوك من الحد الاقصى المقرر للتعويض :

اذا كان القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ قد قضى بتعويض اصحاب اسهم ورؤوس اموال الشركات والمنشئات التى آلت ملكيتها الى الدولة بتعويض اجمالى قدره ١٥٠٠٠ جنيه ما لم يكن مجموع ما يمتلكه منها اقل ، الا انه

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٢٨ فى ١٩٦٥/١٠/٢ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٦ ، بند ١٥٢ ، ص ٤٩٨ .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٦٦١ فى ١٩٦٩/٦/١٢ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٣ ، بند ٩٧ ، ص ٢٥١ .

تم استثناء البنوك من الخضوع للحد الاقصى للتعويض المنصوص عليه فى القانون المذكور بمقتضى الفقرة الثانية من المادة الاولى منه المضافة بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٩ . وهذا الاستثناء يسرى على الاوراق المالية المملوكة لاحد البنوك فى تاريخ نفاذ قوانين التاميم ولو آلت بعد ذلك الى مؤسسة عامة(١) .

- مقدار التعويض المستحق للمالك وورثته :

تسرى أحكام القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ بتحديد الحد الاقصى لقيمه التعويض المستحق لصاحب أسهم الشركات والمنشئات المؤممة عن هذه الاسهم ، وكذلك أحكام القوانين الخاصة بالتيسير النقدى بالنسبة لمالك هذه الاسهم فى تاريخ نفاذ قوانين التاميم ، واذا توفى مالك الاسهم المؤممة فى تاريخ لاحق لقوانين التأميم ينتقل الى ورثته مقدار التعويض المستحق للمورث بحده الاقصى المنصوص عليه فى القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ سواء كانت وفاته سابقة أو لاحقة لنفاذ هذا القانون . واذا كان لكل من المورث والوارث أسهم مؤممة يقيد لكل منهما على حده الحد الاقصى اذا جاوز ما يملكه الوارث أصلا بالاضافة الى ما آل اليه بالميراث ، الحد الاقصى المشار اليه ، سواء كانت وفاة المورث سابقة او لاحقة لنفاذ القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه (٢) .

- قواعد التيسير النقدى لصاحب سندات التاميم والجزاء المترتب على مخالفتها :

تنص تعليمات السيد وزير الاقتصاد الصادرة بتاريخ ١٩٦١/٨/١٢ على انه : « يجوز لمن لا تزيد قيمة ما يمتلكه فى ١٩٦١/٧/٢٠ من أسهم الشركات الخاضعة للقوانين ارقام ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ على خمسة آلاف جنيه مقومة بالاسعار المحددة لها فى هذه القوانين ان يحصل نقدا على القيمة الاسمية للسندات المستحقة له مقابل اسهمه التى انتقلت ملكيتها الى الحكومة بحد اقصى قدره الف جنيه ، ويتولى البنك المركزى شراء هذه السندات ممن تتوافر فيهم الشروط السابقة . وعلى من يرغب الاستفادة بهذا الامتياز أن يقدم اقرارا الى البنك المركزى ببيان جميع ما يملكه من الاسهم الخاضعة لاحكام القوانين المذكورة » . ويبين من ذلك انه يشترط فى التيسير النقدى أن لا تزيد ملكية طالب التيسير فى ١٩٦١/٧/٢٠ من أسهم الشركات الخاضعة

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٧٠/٨/٣١ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى ، السنتان ٢٣ و ٢٤ ، بند ١٢٥ ، ص ٢٧٣ .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٣٧٢ فى ١٩٦٦/١٢/٢١ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢١ ، بند ٤٢ ، ص ٧٢ .

لاحكام القوانين ارقام ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ على خمسة آلاف جنيه وان لا يتجاوز التيسير النقدى ما قيمته الف جنيه . ولم تضع تعليمات السيد وزير الاقتصاد فى هذا الشأن اى جزاء على مخالفة قواعد التيسير على نحو ما جاء بالقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ المعمول به اعتبارا من ١٩٦٣/٨/٨ . اذ نص فى المادة الثانية على انه « ويجوز لمن لا تزيد قيمة ما يمتلكه فى تاريخ العمل بهذا القانون من أسهم الشركات الخاضعة لاحكامه على ٥٠٠٠ جنيه مقومة بالاسعار المحددة لها فى هذا القانون ان يحصل نقدا من البنك المركزى على القيمة الاسمية للسندات المستحقة له مقابل أسهمه التى انتقلت ملكيتها الى الدولة بحد اقصى قدره ١٠٠٠ جنيه » . ونص فى المادة ٧ منه على ان « كل مخالفة لاحكام هذا القانون يعاقب عليها مرتكبها بالحبس وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز الفى جنيه او باحدى هاتين العقوبتين » .

ويبين من التعليمات المشار اليها أن عملية التيسير التى تتم استنادا اليها تتم فى صورة عقد بيع بين العميل والبنك المركزى الذى يتولى شراء السندات الصادرة فى مقابل أسهم الشركات الخاضعة للقوانين ارقام ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ ممن تتوافر فى شانهم الشروط الواردة بالتعليمات المذكورة ، ومن ثم فشانها شان اى عقد ، وتطبق عليها الاحكام المقررة فى العقود بصفة عامة .

واذا كانت السندات الصادرة مقابل اسهم الشركات المؤممة قابلة للتداول قانونا بمقتضى أحكام القوانين أرقام ١١٧ و ١١٨ و ١١٩ لسنة ١٩٦١ ، فان عملية التيسير النقدى على نحو ما سلف عملية بيع عادى ، وان تعليمات وزير الاقتصاد باجراء التيسير النقدى لصغار المساهمين لا تعدو ان تكون مجرد تعليمات ادارية ومخالفتها ليس من شانها أن تؤثر فى صحة عقد بيع السندات الصادرة مقابل الاسهم المؤممة ، اذ ان وضع حد اقصى للتيسير النقدى المشار اليه لم يقرر فى قانون وانما قررته تعليمات ادارية ، ولا يعتبر وضع حد اقصى لما يجوز بيعه بتعليمات ادارية صفة جوهرية فى البيع ومن ثم لا يترتب على تجاوزه بطلان البيع (١) .

استفادة طوائف اخرى من التيسير النقدى :

يفيد المساهمون الذين اممت لهم أسهم بموجب القوانين ارقام ٤٨ و ١٢٠ و ١٣٧ لسنة ١٩٦٤ من التيسير النقدى المنصوص عليه فى القانون

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٦٩/٢/٣ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى ، السنتان ٢٣ و ٢٤ ، بند ٦٥ ، ص ١٣٧ .

رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ بشرط الا يتجاوز ما امم فى ١٩٦٣/٨/٨ عن مبلغ خمسة آلاف جنيه . فقد اجازت الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ لمن لا تزيد قيمة ما يمتلكه فى تاريخ العمل بهذا القانون من اسهم الشركات الخاضعة لاحكامه عن ٥٠٠٠ جنيه مقومة بالاسعار المحددة لها فى هذا القانون ، أن يحصل نقدا من البنك المركزى على القيمة الاسمية للسندات المستحقة له مقابل اسهمه التى انتقلت ملكيتها الى الدولة بحد اقصى قدره ١٠٠٠ جنيه (١) .

مدى اختصاص القضاء الادارى بنظر منازعات التأميم :

ذهبت المحكمة الادارية العليا الى انه وان كان من الامور المسلمة ان اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى مقصور على النظر فى طلبات الالغاء التى توجه الى القرارات الادارية النهائية ، اذا شابها عيب من العيوب التى نص عليها القانون دون الافعال المادية ، غير انه استبان للمحكمة من الاطلاع على أوراق الطعن ان الطاعنين يستهدفان بطعنهما القرار الذى صدر من المؤسسة المصرية العامة للتعاون الانتاجى بمد أثر القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ بتاميم بعض الشركات والمنشئات والذى قضى بتأميم شركة المدابغ المتحدة بالمكس الى مصنع الغراء المؤجر من الملاك الى الشركة التى يمثلها الطاعنان . واذا كانت عملية الاستيلاء على المصنع هى فى حد ذاتها عمل مادى ، غير ان هذا العمل لم يتم الا تنفيذا لقرار ادارى أفصحت به المؤسسة المختصة ، باعتبارها الجهة الادارية التى ناط بها القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ المشار اليه تنفيذ احكامه ، عن ان المصنع الذى يحوزه الطاعنان هو من ضمن المنشئات التى ينطبق عليها حكم ذلك القانون ، فلا يسوغ النظر الى واقعة الاستيلاء مستقلة عن القرار الذى وقعت تنفيذا له ، اذ هى ذات ارتباط وثيق به لان كيانها القانونى مستمد منه ، وعلى هذا الوجه تكون الدعوى موجهة الى قرار ادارى نهائى استكمل كافة مقوماته ويدخل النظر فى طلب الغائه فى اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى . ولا اعتداد فى هذا الشان بما يستشف من الحكم المطعون فيه من ان النزاع انحصر فى بحث ملكية مصنع الغراء موضوع الدعوى وهو امر يدخل فى اختصاص القضاء المدنى — لا اعتداد بذلك ، لان النزاع المطروح لا ينصب على تعيين المالك الحقيقى لمصنع الغراء المستولى عليه ، وانما ينصب حول مشروعية القرار الذى صدر من الجهة الادارية المختصة بمد اثر القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة بجلسة ١٩٦٧/٤/١٧ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى ، السنتان ٢١ و ٢٢ ، بند ١٣٧ ، ص ٣٠١ .

المشار اليه الى مصنع الغراء الذى تحوزه الشركة التى يمثلها الطاعنان ، وهو لاشك قرار ادارى نهائى مما يجوز طلب الغائه (١) ٠

ولقد اعملت المحكمة فى هذا الحكم القانون على وجهه السليم ، اذ ان العمل المادى فى الحالة الماثلة ليس الا تنفيذا لقرار ادارى ٠ واذا كان الامر كذلك فان من حق المحكمة ان تراقب مدى مشروعية هذا القرار ٠

★ ★ ★

وفى احدى الدعاوى طلبت المدعية الحكم بالغاء القرار الصادر من الادارة بتاميم شركة الاتوبيس الافريقية للسياحة والرحلات المملوكة لها ٠ وقالت ان الشركة التى نص على تأميمها فى الجدول الملحق بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ هى الشركة الافريقية للسياحة والنقل وهى تحمل اسما آخر يختلف عن اسم الشركة التى اجرى عليها حكم هذا التاميم ، هذا فضلا عن اختلاف نشاط الشركة التى أجرى عليها حكم التاميم فعلا عن الاغراض التى حددها القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ ، اذ انه اقتصر على الشركات التى تضمنها الجدول الملحق به والتى تقوم بنشاط نقل البضائع والمواد البترولية وفقا للتحديد الذى أوردته مذكرته الايضاحية ٠

انتهت محكمة القضاء الادارى (٢) الى عدم اختصاصها بنظر الدعوى ، واقامت قضاءها على انه صدر القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ ونشر فى ١٩٦٣/١١/٩ ، ونص فى المادة الاولى على ان « تضاف الى الشركات والمنشئات المبينة بالجدول المرافق للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ المشار اليه الشركات والمنشئات المبينة بالجدول المرافق لهذا القانون وتؤول ملكيتها الى الدولة » ٠ ثم نشر استدراك فى الجريدة الرسمية فى ١٩٦٣/١١/١١ جاء به انه وقع خطأ مطبعى فى المادة الاولى من القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ وصحتها كما يلى « تضاف الى الشركات والمنشئات المبينة بالجدول المرافق للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ المشار اليه شركات ومنشئات النقل والطرق الواردة ٠٠٠ » ٠ وواضح مما تقدم ان العنوان فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ وما تلاه من قوانين ارفقت بها جداول وكشوف لالحاقها بجداول القانون الاول فى هذا الخصوص ليس فيه تقييد او تخصيص وان الوصف الذى اضيف بالاستدراك الى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ لا يفيد ذلك التقييد

---

(١) ع ق ١٩٦٨/١١/٣٠ ، ق ١٠٢٩ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٤ ، ص ١١٥ ٠

(٢) الدعوى رقم ١٥٢ ، س ١٩ ٠

الذى تذهب اليه المدعية · فمنشئات النقل قد يتعلق نشاطها بالبضائع كما يتعلق كذلك بالاشخاص ، وما ورد بالمذكرة الايضاحية هو اشارة الى جانب من الجوانب التى ينظمها التشريع لا تعنى القصر عليه · اما الاسم الوارد بالجدول المرافق للقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ فهو اجراء استهدفت به الجهة الادارية عن طريق الالتجاء الى صاحب السلطة التشريعية تصحيح الوضع المادى المتعلق بشركة المدعية بعد أن أممت أموالها وممتلكاتها فعلا ، وذلك بايجاد الاداة التشريعية التى تسبغ على هذا التأميم المشروعية القانونية · فالمشرع قد استهدف عند اصداره القانون المشار اليه تأميم الشركة موضوع الدعوى ولم يقصد تأميم سواها من الشركات · وانتظم الاسم الوارد بالجدول المرافق لهذا القانون فى عبارته ما يكفى للتعريف بالشركة المراد تأميمها وبذلك انقضت الجهالة وتحددت الشركة المؤممة، والعبرة بالمقاصد والمعانى لا بالالفاظ والمبانى · والمركز القانونى لهذه المنشأة باعتبارها شركة مؤممة ترتب بمولد القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ واستمر وجوده منذ العمل به بصفة مباشرة ، اما ما اتخذ بعد ذلك من قرارات ، فلا يعدو ان يكون عملا ماديا او اجراء تنفيذيا لحكم القانون ، ولهذا يكون الدفع بعدم الاختصاص الولائى المبدى من الجهة الادارية صحيحا ·

طعن فى الحكم المذكور امام المحكمة الادارية العليا (١) التى ذهبت الى انه : لا وجه للنعى على تأميم الشركة محل النزاع بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ بأن هذا التأميم قد انطوى على خروج على الاهداف التى حددها هذا القانون استنادا الى ان المستفاد من مذكرته الايضاحية ان الشركات والمنشئات التى قصد تأميمها هى المتعلقة بالنقل والطرق اى التى تباشر نقل البضائع ومواد البترول أو تباشر نقل الاشخاص بصفة منتظمة كمرفق عام · لا وجه لذلك اذ الاصل هو اطلاق سلطة المشرع فى التشريع فى الحدود التى يرسمها الدستور فيقوم بتنظيم الروابط المختلفة ولا يتقيد فى هذا التنظيم بهدف غير المصلحة العامة وهى مفترضة ، وليس من شك فى ان التماس التعرف على اغراض التشريع انما يكون أولا فى نصوصه قبل التماسها فى الاعمال التحضيرية ، ولا يلجأ الى الاعمال التحضيرية ومنها المذكرة الايضاحية الا عند غموض النص أو وجود لبس فيه ، أما اذا كان النص واضحا صريحا مطلقا فلا سبيل الى تخصيصه وتقييد اطلاقه بالرجوع الى المذكرة الايضاحية ·

---

(١) ع ف ١٩٦٧/٥/٦ ، ق ٤٥٢ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ١١٠ ، ص ١٠١٠ · صدر هذا الحكم برياسة المستشار الدكتور أحمد موسى وعضوية المستشارين عادل عزيز زخارى ومحمد طاهر عبد الحميد ويوسف الشناوى وعباس بدر ·

واذا كانت الشركة المذكورة قد اممت بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ فان المركز القانونى الذى تتضرر منه المدعية يكون قد نشأ مباشرة من هذا القانون لا من قرار ادارى كما تدعى — اما ما اتخذ من اجراءات اقتضاها هذا التاميم فلا تعدو أن تكون اجراءات تنفيذية لحكم القانون المذكور ، فتخرج المنازعة الراهنة والحالة هذه عن ولاية مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى ٠

والمحكمتان بعد ان انتهيتا الى ان شركة المدعية قد أممت بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦٣ ، وانها لم تندرج ضمن الشركات المؤممة بقرار من الادارة ، فانه كان طبيعيا ان تحكما بعدم اختصاصهما بنظر الدعوى ، لان التأميم عمل من اعمال السيادة ، تختص باجرائه السلطة التشريعية وحدها ، ولا يختص القضاء بنظر مدى سلامته ٠

— تاسعا —

المصادرة

تمهيد :

المصادرة هى نزع ملكية المال جبرا عن مالكه واضافته الى ملك الدولة بغير مقابل (١) ٠

ولقد كان الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ ينص فى المادة ١٠ على أن « عقوبة المصادرة العامة للاموال محظورة » ٠

ولقد صدر فى ١٩٥٢/١٢/١٠ اعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش بسقوط دستور سنة ١٩٢٣ ٠

وفى ١٩٥٣/١/١٧ صدر اعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش يعلن فيه حل جميع الاحزاب السياسية ومصادرة جميع أموالها لصالح الشعب ٠ وفى ١٩٥٣/١/١٨ صدر المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بحل الاحزاب السياسية وأيلولة أموالها الى الجهات التى يعينها مجلس الوزراء ٠

وبتاريخ ١٩٥٣/١١/٨ صدر قرار مجلس قيادة الثورة باسترداد أموال الشعب وممتلكاته من أسرة محمد على وذلك بمصادرة اموال وممتلكات هذه

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٥١٧ فى ١٩٥٦/٨/٧ ٠

الاسرة ، وكذلك الاموال والممتلكات التى آلت عنهـم الى غيرهم عن طريق الوراثة او المصاهرة أو القرابة ٠

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ فى ١٩٥٣/١٢/١ بشأن أموال أسرة محمد على المصادرة ، وبعد ذلك صدر القانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن الاموال المصادرة من محكمة الثورة وأموال الاحزاب المنحلة ٠

واذا كانت المصادرة فى الحالات السابقة قد اصطبغت بطابع سياسى اذ الهـدف منها اساسا حماية الثـورة ، فان هناك من المصادرة ما قصـد به حماية أمن الدولة الاقتصادى على النحـو الذى نص عليـه القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ بتنظيم الرقابة على عمليات النقد المعـدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥٣ ، والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ فى شان الاستيراد ٠

ولقد نص دستور ١٩٥٦ فى المـادة ٥٧ على أن المصادرة العامة للاموال محظورة ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة الا بحكم قضائى ٠

اختلاف المصادرة عن التاميم والحراسة :

تختلف المصادرة عن التاميم ، فالمصادرة ليست الا عقوبة او اجـراء جزائيا لا يقابله بالطبع اى تعويض ، بعكس التاميم ، اذ لصاحب المشروع المؤمم الحق فى تعويض عادل مقابل ماله المؤمم ٠

كما تختلف المصادرة عن الحراسة ، فالمصادرة يترتب عليها انتقـال ملكية المـال المصادر الى الدولة ، بعكس الحراسة التى يظل المالك بالرغم منها مالكا لمـاله المفروض عليه الحراسة ، وان عين حارس ــ كنائب عنه ــ لادارتــه ٠

تنفيذ عقوبة المصادرة :

تعتبر المصادرة عقوبة مالية كالغرامة ، لكنها تختلف عنها فى كونهـا تتمثل فى نقل ملكية شىء من المحكوم عليه الى الدولة ، اما الغرامة فتتمثل فى تحميل ذمة المحكوم عليه بدين لها ٠ ويترتب على المصادرة نقل ملكية الاشياء المحكوم بمصادرتها للدولة بمجرد أن يصبح الحكم نهائيا بغير حاجة الى اجراءات خاصة ٠ فهى لا تحتاج الى اجراءات لتنفيذها ، ومن اجل ذلك لا تسقط هذه العقوبة بمضى المدة لانها تعد منفذة بصدور الحكم فيها ٠ اما التصرف فى الاشياء المصادرة فقدر زائد على تنفيذ العقوبة ٠

واذا كانت المادة ٣/٥ من قانون العقوبات تنص على انه اذا صدر قانون بعد حكم نهائى يجعل الفعل الذى حكم على المحكوم من اجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهى آثاره الجنائية ، فان مجال اعمال هذا النص هو عدم تنفيذ الحكم الجنائى اذا لم يكن قد بدىء فيه ، أما اذا كان الحكم قد تم تنفيذه قبل صدور القانون الجديد فلا محل لاعمال احكام الفقرة المذكورة .

ولما كانت عقوبة المصادرة - كما سلف القول - تعتبر قد تم تنفيذها بمجرد صدور الحكم دون حاجة الى اتخاذ اى اجراء لاحق ، فانه لا محل لرد ما حكم بمصادرته الى المحكوم عليهم ، واذا كانت الجهة الحكومية قد ردت بعض الاشياء المصادرة الى المحكوم عليهم فان لها الحق فى استردادها منهم (١) .

غير انه اذا حدد القانون طريقة معينة لتنفيذ المصادرة ، ولم تتبع هذه الطريقة فان عقوبة المصادرة لا تعتبر منفذة بما يترتب على ذلك من آثار . وفى هذا الصدد تقول فتوى للجمعية العمومية (٢) :

ان المادة الاولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٨ لسنة ١٩٦٠ بالعفو عن بعض العقوبات تنص على ان « يعفى عن باقى العقوبات المحكوم بها من محكمة الثورة ومن محكمة الغدر وعن كافة الاثار والعقوبات التبعية المترتبة عليها وذلك بالنسبة الى الاشخاص المبينة أسماؤهم فى الكشوف المرافقة » . وقد ورد اسم السيد / ... ضمن الاسماء الواردة بالكشوف المشار اليها .

ولما كانت المادة الثالثة من القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ فى شأن اموال أسرة محمد على المصادرة (الذى تسرى احكامه على الاموال المصادرة من محكمة الثورة بمقتضى المادة ٦ من القانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣) قد حددت طريقة تنفيذ المصادرة بالنسبة الى الديون المستحقة للمصادرة اموالهم فأوجبت على المدين ان يودع الدين الذى قدم بيانا عنه وفقا لحكم المادة الثانية والثالثة من القانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ ، خزانة

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٥١٧ فى ١٩٥٦/٨/٧ ، مجموعة ابو شادى لفتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى خمسة عشر عاما ، طبعة ١٩٦٤ ، ص ٧٦٩ .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٥٧٠ فى ١٩٧١/٦/١٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٥ ، بند ١٢٢ ، ص ٣٥٩ .

الجهة التى بينها لـه رئيس ادارة التصفية بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ارسال هذا الكتاب اليه ٠

واذ يبين من الوقائع ان ادارة تصفية الاموال المصادرة حررت كتابها رقم ١٢٣٩١ المؤرخ ١٩٥٩/١٢/١ الى ادارة نزع الملكية بمصلحة المساحة وطلبت موافاتها بقيمة التعويض المستحق عن قطعة الارض المشار اليها ، وذلك بموجب شيك لإذن ادارة التصفية ، وحتى الآن لم تقم مصلحة المساحة بارسال قيمة التعويض الى ادارة التصفية ، وعلى ذلك لا تكون عقوبة المصادرة قد نفذت بالنسبة الى قيمة التعويض المشار اليه ومن ثم يشملها قرار العفو ٠ يؤكد ذلك ما أتت به قوانين المصادرة المتعاقبة من احكام والتى بينت كيفية تنفيذ عقوبة المصادرة حتى بالنسبة الى الديون وبينت ان الذى يقوم بتحصيلها ادارة تصفية الاموال المصادرة ، وانه مالم تسلم الاموال والديون فعلا الى الادارة المذكورة فلا يمكن القول بأن عقوبة المصادرة قد نفذت ، ذلك ان الامر يمر بمرحلتين الأولى صدور الحكم بالمصادرة والثانية تنفيذ عقوبة المصادرة ٠ والقول بأنه بمجرد صدور الحكم تعتبر الديون محصلة قول غير سديد حتى ولو كان المدين هو احدى المصالح الحكومية ، ذلك ان الشارع قد حدد ادارة معينة هى ادارة تصفية الاموال المصادرة وناط بها اختصاص ادارة تصفية الاموال المصادرة ، فليس لجهة اخرى غيرها اختصاص تحصيل تلك الديون حتى ولو كانت فى ذمة الحكومة ٠ وعلى ذلك فان الدين الذى فى ذمة مصلحة المساحة (مبلغ التعويض المستحق عن الارض المشار اليها) لا تكون عقوبة المصادرة قد نفذت بالنسبة له ، مادامت قيمة الدين لم تسلم الى ادارة التصفية ، ومن ثم يشملها قرار العفو عن باقى العقوبات ٠

عدم تغيير طبيعة المال بالمصادرة :

تعد الاموال المصادرة ولا شك من الاموال الخاصة المملوكة للدولة ، طالما انها لم تخصص للمنفعة العامة ٠ ذلك ان تلك الاموال كانت مملوكة ملكية خاصة للأفراد فاذا ما انتقلت الى ملكية الدولة وجب اعتبارها من اموالها الخاصة طالما انها لم تخصص للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو قرار أو بالفعل ، وهو ما تستلزمه المادة ٨٧ من القانون المدنى لامكان اعتبار مال الدولة مالا عاما (١) ٠



---

(١) فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشارى ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ بند ١٦١ ، ص ٢٦٧ ٠

ولقد تعرض مجلس الدولة للمصادرة فى فتاويه وأحكامه ، الامر الذي سنتناوله بتفصيل فى هـذه الصفحة والصفحات التالية ، فنتـكلم اولا عن المصادرة ذات الهدف السياسى ثم عن المصادرة ذات الهدف الاقتصادى .

— ١ —

المصادرة ذات الهدف السياسى

جواز مصادرة اموال المصريين والأجانب على السواء :

تجيز قواعد القانون الدولى العام مصادرة أموال الاجانب اذا اقتضت ذلك ضرورات المحافظة على كيان الدولة وسلامتها العامة . وكل ما يشترطه القانون الدولى فى هذا الصدد هو الا يكون الباعث على المصادرة تحكميا ، كأن يكون الأجنبى هو المقصود بها بصفته هذه « أى بصفته كأجنبى » . فاذا لم تستهدف المصادرة مال الاجنبى بالذات لصفته الأجنبية وانما شملته المصادرة الصادر بها قرار عام مجرد فيمن شـملتهم من الوطنيين تحقيقا لمصالح عليا دعت اليها حاجة الجماعة فان شبهة التحكم تنتفى فى هذه الحالة ولا يكون فى التشريع أو الاجراء الذى اتخذته الدولة بالمصادرة اعتداء منها على حقوق الاجانب كما يقرها القانون الدولى العام ، ولا انحراف من جانب الدولة فى نظرها الى الاجنبى . وغنى عن البيان أن تقدير ملاءمة اتخاذ المصادرة كاجراء لازم لتحقيق مصالح الدولة العليا أمر متعلق بالدولة دون سواها ، وتملك فى صدده مطلق السلطان لمساسه بسيادتها العليا . فاذا كان القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة فى ٨ من نوفمبر سنة ١٩٥٣ قد قضى ، تحقيقا لهذه المصالح العليا ، باسترداد اموال الشعب وممتلكاته من اسرة محمد على ، وذلك بمصـادرة أموال وممتلكات هـذه الاسرة ، وكـذلك الامـوال والممتلكـات التى آلت منهم الى غيرهم عـن طريق الوراثـة او المصاهرة او القرابة ، واشترط القرار لمصادرة اموال من كانوا من غير أفراد هذه الاسرة شروطا تنظيمية عامـة تسرى على المصريين والاجانب على السواء ، فليس فى ذلك ثمة خروج على مقتضى القواعد المقررة فى القانون الدولى العام فى هذا الصدد ، سيما اذا لوحظ ان القرار قد اقتصر بالنسبة الى غير افراد اسرة محمد على على مصادرة ما آل اليهم من أموال هذه الاسرة عن طريق الميراث أو المصاهرة او القرابة ، اى عن غير طـريق التصرف بمقابل حتى لا تمتد المصادرة الا الى اموال هذه الاسرة دون غيرها امعانا فى تجنب شـبهة التحكم وتقديرا للضرورة بقدرهـا (١)

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الخارجية رقم ٥٤ فى ١٩٥٥/٦/٢٧ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ٢٢٣ ، ص ٣٢٥ .

عدم جواز مصادرة دور البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدول المعادية :

من القواعد المقررة عرفا وقانونا ، انه يحق للدولـة التى قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع دولة اخرى وضع الاموال العامة للدولة المعادية تحت الحراسة أو مصادرتها اذا اقتضى الامر ذلك ٠ على أن العرف جرى على ان تبقى دور البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى حراسة الدولة الحامية لمصالح الدولة المعادية لتكون مركزا اداريا لهذه الرعاية ولوجود محفوظات البعثات بها ٠ كما جرى العرف ايضا على اعتبار مصادرة دور البعثات الدبلوماسية والقنصلية تجاوزا للحق فى مصادرة الاموال العامة للدولة المعادية ، ولذلك فقد امتنعت الدول عن مباشرته الا عند توافر ضرورة ملحة او سبب وجيه ٠

على ان الاستثناء الخاص بالتحفظ على دور البعثات الدبلوماسـية والقنصلية ومصادرتها على الوجه السالف لم يقره العرف الدولى الا بالنسبة لدور البعثات الدبلوماسية والقنصلية الرسمية المملوكة للحكومة المعـادية فحسب ، فلا يشمل دور السكن الخاص لاعضاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية اذا كانت هذه الدور ملكا للحكومة المعادية ، وذلك الا أن يكون السكن فى دور البعثة الدبلوماسية او القنصلية نفسها (١) ٠

تاريخ انتقال أموال أسرة محمد على المصادرة الى الدولة :

انتقلت ملكية الاطيان المنزوعة من الملك السابق فاروق الى الدولة اعتبارا من ١٩٥٣/١١/٨ ، بمقتضى قرار مجلس قيادة الثورة فى هذا التاريخ بمصادرة أموال أسرة محمد على ، ومن ثم فليست الوزارة بحاجة الى شراء هذه الاطيان أو نزع ملكيتها بعد ان اصبحت ملكا للدولة ٠ ولا يقيد من ذلك النظر ثبـوت الشخصية الاعتبارية لادارة تصفية الاموال المصادرة بمقتضى القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٥٣ ، لان منح الشخصية الاعتبارية لهذه الادارة لا ينفى عن الدولة ملكيتها للاموال المصادرة الى أن تقوم الادارة المذكورة بالتصرف فى هذه الاموال تصرفا ناقلا للملكية ، وبطبيعة الحـال يلزم ان يكون هذا التصرف للغير وليس للدولة نفسها ، لان هذه الادارة تقوم بالتصرف فى هذه الاموال نيابة عن الدولة ولحسابها ٠ كما يستفاد ذلك من المـادة ١٧ من القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن اموال اسرة محمد على المصادرة التى تنص على انه « تنشأ ادارة تسمى ادارة تصفية الاموال المصادرة ويصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل وتختص بادارة الاموال المصادرة وتصفيتها ، وتمثيل الدولة أمام اللجنة المشار اليهـا

---

(١) فتوى ادارة الفتـوى والتشريع لوزارة الخـارجية رقـم ٣٧٤ فى ١٩٥٦/١٢/٢ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ٢٠٠ ، ص ٢٣٠ ٠

فى المادة التاسعة فى المنازعات التى تدخل فى اختصاصها وكذلك أمام جهات القضاء الاخرى والغير » ٠ وليس من المتصور عقلا ان تنقل ادارة التصفية الى ملكية الدولة مالا مملوكا للدولة لتعارض ذلك مع طبيعة الانابة من جهة وعدم تصوره بالنسبة الى الدولة ذاتها من جهة أخرى (١) ٠

عدم خضوع عقد تقديم المعاونة الواقع على مال لأسرة محمد على لقانون المصادرة :

عقد تقديم المعاونة هو عقد بمقتضاه يلتزم شخص من اشخاص القانون الخاص او العام بالمساهمة نقدا أو عينا فى نفقات مرفق عام أو اشغال عامة ، فاذا ما قبلت جهة الادارة هذا العرض انعقد بين الادارة وبين من يتطوع بالمساهمة عقد ادارى يطلق عليه عقد تقديم المعاونة ولا يستطيع من يقدم المعاونة ان يسحب عرضه بعد ان تقبله الادارة ، اذ فى هذه الحالة يصبح ملزما له ٠ أما بالنسبة الى الادارة فالاصل ان هذا العقد لا يولد التزاما فى جانبها حتى لو قبلت العرض صراحة بل تملك العدول عنه ، وبذلك فهو عقد ملزم لجانب واحد ٠

وبهذا التكييف اخذت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٩٥١/١٢/٢٦ (السنة ٦ ص ٢١٤) ، الذى انتهت فيه الى ان هذا العقد عقد ادارى ، ورتبت على ذلك ان عرض مقدم المعاونة لا يسقط بوفاته قبل قبول الادارة ، وانما يتعين على الورثة سحبه وذلك على خلاف الهبة المدنية التى يسقط عرضها بوفاة الواهب قبل قبولها من جانب الموهوب له بغير حاجة الى سحبها من جانب الورثة ٠

ولما كان العقد الذى انعقد بين الحكومة وبين السيد / ٠٠٠ والذى بمقتضاه اهدى الاخير الى الحكومة مزرعة البان وهى من أملاك اسرة محمد على ، وتم التعاقد قبل صدور قانون مصادرة أموال هذه الاسرة ، ليس عقد هبه مدنى بل هو عقد تقديم المعاونة المعروف فى القانون الادارى وبذلك لا تشترط فيه الرسمية المنصوص عليها فى القانون المدنى بالنسبة الى الهبة ، وانما يتم كاى عقد رضائى آخر بمجرد ايجاب من جانب مقدم المعاونة

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الاشغال رقم ٣٠٨ فى ١٩٥٦/٢/١ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ٢٢١ ، ص ٣٢٢ ٠

وقبول من جانب جهة الادارة ، وعليه فان هذا التعاقد بشان هذه المزرعة لا يخضع لقانون المصادرة (١) ٠

لا محل لاصدار سندات عن الاراضى المصادرة دون مقابل :

قضت المادة ١٧ من القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن اموال أسرة محمد على المصادرة بانشاء ادارة تصفية الاموال المصادرة ٠ كما نصت المادة الاولى من القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٥٣ فى شأن ادارة التصفية على أن تكون لهذه الادارة الشخصية الاعتبارية وتكون لها ميزانية مستقلة ٠ وقضت المادة الثانية من هذا القانون بأن تختص هذه الادارة علاوة على ادارة وتصفية أموال اسرة محمد على بادارة وتصفية اموال الاحزاب السياسية المصادرة وكذلك الاموال المصادرة بمقتضى حكم من محكمة الثورة ٠

غير انه بتاريخ ١٩٥٦/٣/٢١ صدر القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٦ بتخويل وزارة المالية والاقتصاد سلطة التصرف فى الاموال المصادرة واضافة حصيلتها للايرادات العامة ٠ وقد نصت المادة الاولى من هذا القانون على أن تخول وزارة المالية والاقتصاد سلطة التصرف فى الاموال المصادرة بمقتضى الاعلان الصادر فى ١٧ يناير سنة ١٩٥٣ بحل الاحزاب ومصادرة أموالها - أو بمقتضى قرار مجلس قيادة الثورة الصادر بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ بمصادرة أموال أسرة محمد على - أو بمقتضى حكم من محكمة الثورة ، وتضاف ايرادات هذه الاموال وكذلك حصيلة التصرف فيها الى الايرادات العامة للدولة ٠ كما قضت المادة الثانية بأن « تنتقل ادارة تصفية الاموال المصادرة المنشأة بمقتضى القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ الى وزارة المالية والاقتصاد ، ويكون تنظيم هذه الادارة بقرار من وزير المالية والاقتصاد » ٠

ويبين من ذلك ان القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه قد جعل ايرادات الاموال المصادرة وحصيلة التصرف فيها ايرادات عامة للدولة وانهى الشخصية الاعتبارية التى كانت تتمتع بها ادارة تصفية الاموال المصادرة ونقلها الى وزارة المالية والاقتصاد ٠

ولما كانت الاطيان محل البحث قد صودرت دون مقابل فمن ثم فانه فى علاقة ادارة التصفية بالدولة لا محل لاصدار سندات عنها ٠

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الحربية رقم ١٥١٦ فى ١٩٥٩/١٢/٢ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٨٩ ، ص ١٤٣ ٠

ولا يغير من هذا النظر ما قضت بـه المـادة الاولى من القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٩ بشأن توزيع الاراضى الزراعية المصادرة على صغار الفلاحين معدلة بالقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٠ من أن توزع الاراضى الزراعية والاراضى البور التى صودرت بمقتضى الاعلان الصادر من القائد العام للقوات المسلحة وبقرار مجلس قيادة الثورة وكذلك بمقتضى الاحكام الصادرة من محكمة الثورة على صغار الفلاحين ويؤدى التعويض عنها وفقا لاحكام المرسـوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ ٠ وتعتبر هذه الاراضى مستولى عليها من تاريخ مصادرتها ٠٠ ذلك ان المقصود بالتعويض هنا هو التعويض المستحق للدولة نظير توزيع هذه الاراضى عـلى صـغار الفلاحين ، وليس المقصود بـه التعويض فى مجال علاقة الدولة بادارة التصفية ٠

لهذا فانه لا محل لاصدار سندات عن الاراضى المصادرة التى توزع على صغار الفلاحين فى علاقة الدولة بادارة التصفية طالما ان المصادرة قـد تمت دون مقابل (١) ٠

الجهة المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بالاموال المصادرة :

تعد اللجنة القانونية المشكلة بقرار من وزير العدل اعمالا لنص المادة التاسعة من القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن أموال اسرة محمد عـلى المصادرة ـ المعمول بأحكامه فى خصوص الاموال المصادرة بموجب الاحكام الصادرة من محكمة الثورة وكذا أموال الاحزاب المنحلة بمقتضى احكـام القانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن الاموال المصادرة من محكمة الثورة وأموال الاحزاب المنحلة ـ لجنة ابتدائية ذات اختصاص قضائى أقرب الى المحكمة الخاصة منها الى اللجنة ، لكون تشكيلها كله من عناصر قضائية ٠ ولا تعد اللجنة العليا المنصوص عليها فى المـادة ١١ من القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ المشار اليه ، جهة استئناف أو درجة ثانية من درجات التقاضى بالنسبة الى اللجنة الابتدائية المذكورة ، ذلك أن الاستئناف لا يترتب بحسب اصـله وبحكم طبيعته تلقائيا ، وانما يناط امره برغبات الخصوم ، وليس الحال كذلك بالنسبة الى اللجنـة العليـا ، حيث يوجب القـانون ـ بغير توقف على طلب من أى من ذوى الشأن ـ احالة قرارات اللجنة الابتدائية اليها خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها لتأييد هذه القرارات أو تعديلها أو الغائها ، الامر الذى يجعل من اللجنة العليا بالنسبة الى اللجنة القانونية الابتدائية جهة رئاسية اسند اليها القانون اختصاصا بالتصديق والمراجعة ينعقد

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٤٨ فى ١٩٧١/١/١٧ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٥ ، بند ٣٨ ، ص ١٠٧ ٠

بأوضاع خاصة . وهذه المراجعة يجب أن ترد على قرار صدر من اللجنة الابتدائية المختصة بعد استنفاذ مرحلة طرح النزاع عليها ، وهى مرحله أساسية وضرورية لازمة لممارسة سلطة التصديق والمراجعة بحيث اذا اتصل النزاع رأسا ومباشرة باللجنة العليا صاحبة هذه السلطة دون استنفاذ مرحلة العرض على اللجنة الابتدائية ، كان قرار اللجنة العليا فى النزاع معيبا الى درجة الانعدام لاتسامه عندئذ بعيب عدم الاختصاص الجسيم ، وكان فى ذلك — فى الوقت ذاته — تفويت لسلوك طريق التنازع السليم الذى رسمه القانون (١) .

وعادت الجمعية الى تناول هذا الموضوع فقالت (٢) :

متى كان أصحاب الشأن — فى الحالة المعروضة — لم يلتزموا فى طعنهم على قرار ادارة التصفية طريق التقاضى السليم كما رسمه القانون ، حيث لم يتبعوا ما قضت به المادة السابعة من القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ معدلة بالمادة السادسة من القانون رقم ٦٤٨ لسنة ١٩٥٣ من أن يرفع الامر الى اللجنة المبينة فى المادة التاسعة من هذا القانون خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغهم بالتقدير وذلك للفصل فيه — والا اصبح تقدير ادارة التصفية نهائيا ، وانما حادوا عن ذلك برفع الامر مباشرة الى اللجنة العليا — التى لا ينعقد اختصاصها قانونا على هذا الوضع — فان قرار ادارة التصفية فى الموضوع وما تناوله من تقدير يعتبر — والحالة هذه — نهائيا واجب النفاذ . وبهذه المثابة لا يقبل طرح الامر فى شأنه على اللجنة الابتدائية كما لا يجوز التعقيب عليه من اية سلطة أخرى بعد صيرورته نهائيا بفوات الميعاد المقرر للتظلم منه ، وهو الذى لا يقطعه اتخاذ طريق طعن غير متاح من القانون أمام جهة لا ولاية لها بنظره ابتداء بأية صفة وفى غير الشكل المتطلب قانونا .

ولما كانت الاجراءات والمواعيد التى رسمها ونص عليها الشارع فى خصوص التظلم من قرارات ادارة التصفية ومدارج هذا التظلم تقوم على تنظيم تشريعى يتصل بحسن سير العدالة بما لا ترخص فيه ، وكان قرار اللجنة العليا قد وقع معيبا على ما سلف البيان . لذلك فان قرار ادارة التصفية بأن حصة السيدة / ... فى شركة قنال موتورز خاضعة للمصادرة على أساس القيمة التى قدرت لها يعتبر قرارا نهائيا واجب التنفيذ .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٠٢٠ فى ١٩٦٤/١١/٢٣ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٩ ، بند ٢١ ، ص ٨١ .

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٧٧١ فى ١٩٦٦/٧/٣٠ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٠ ، بند ١٢٣ ، ص ٣٦٣ .

جواز التماس اعادة النظر فى قرار اللجنة العليا للاموال المصادرة :

يبين من نصوص القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن أموال أسرة محمد على أن اللجنة القانونية للاموال المصادرة المشكلة طبقا للمادة التاسعة واللجنة العليا المشكلة طبقا للمادة الحادية عشرة إنما تفصلان فى خصومة ، وتتضمن هذه الخصومة اجراءات متعددة يقوم الخصوم ببعضها وتقوم اللجنتان بالبعض الآخر وتنتهى بصدور قرار نهائى غير قابل لأى طعن أمام أية جهة قضائية أو ادارية ، ومن آثار الخصومة بالنسبة للخصوم انها تولد حقوقا والتزامات فيما بينهم ، فمن حق الخصم أن تنظر دعواه وتحقق ويقضى فيهـا طبقـا للقواعد التى رسمها القانون ومن واجبه أن يقوم بالاجراءات التى نص عليها القانون كل فى مناسبته والا سقط حقه فيها ومن بين هذه الواجبات أن يقدم للمحكمة ما لديه من مستندات ٠

والقانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ وان سلخ هذه المنازعة من قاضيها الطبيعى وهو المحاكم الا انه اسند اختصاص الفصل فيها ابتداء الى لجنة تشكل كلها من عناصر قضائية مختلطة من القضاء العادى والقضاء الادارى وتتبع أحكام قانون المرافعات فى نظر الدعوى واصدار حكم فيها الا اذا رأت مسوغا للخروج عليها ٠

وانه ولئن كان القانون سالف الذكر قد جعل قرار اللجنة العليا نهائيا غير قابل لاى طعن ، الا انه طبقا للمادة ٢٤١ من قانون المرافعات رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ للخصوم ان يلتمسوا اعادة النظر فى الاحكام الصادرة بصفة انتهائية فى الأحوال الآتية :

١ ـ اذا وقع مـن الخصـم غش كـان من شـأنه التأثير فى الحكم ٠ ٢ ـ اذا حصل بعد الحكم اقرار بتزوير الاوراق التى بنى عليها أو قضى بتزويرها ٠ ٣ ـ اذا كان الحكم قد بنى على شهادة شاهد قضى بعد صدوره بانها مزورة ٠ ٤ ـ اذا حصل الملتمس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة فى الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها ٠ ٥ ـ اذا قضى الحكم بشىء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه ٠ ٦ ـ اذا كان منطوق الحكم مناقضا بعضه لبعض ٠ ٧ ـ اذا صدر الحكم على شخص طبيعى أو اعتبارى لم يكن ممثلا تمثيلا صحيحا فى الدعوى وذلك فيما عدا حالة النيابة الاتفاقية ٠ ٨ ـ لمن يعتبر الحكم الصادر فى الدعوى حجة عليه ولم يكن قد ادخل أو تدخل فيها بشرط اثبات غش من كان يمثله أو تواطئه أو اهماله الجسيم ٠

وتنص المـادة ٢٤٢ على ان « ميعاد الالتماس اربعون يوما ، ولا يبدأ فى الحالات المنصوص عليها فى الفقرات الاربع الاولى من المادة السابقة

الا من اليــوم الذى ظهــر فيــه الغش او الذى اقر فيه بالتزوير فاعله او حكم بثبوته أو الذى حكم فيه على شاهد الزور أو اليوم الذى ظهرت فيــه الورقة المحتجزة ٠

ويبدأ الميعاد فى الحالة المنصوص عليها فى الفقرة السابعة من اليوم الذى يعلن فيه الحكم الى من يمثل المحكوم عليه تمثيلا صحيحا ٠

ويبدأ الميعاد فى الحالة المنصوص عليها فى الفقرة الثامنة من اليوم الذى ظهر فيه الغش او التواطؤ أو الاهمال الجسيم » ٠

وطبقا للمادة ٢٤١ من قانون المرافعات فان التماس اعادة النظر فى القرارات الصادرة من اللجنة العليا للاموال المصادرة هى مسألة ينعقد الاختصاص فى شأنها لهذه اللجنة ، وهى التى لها ان تتحقق من توفر حالة من الحالات التى تجيز الالتماس ، ومن رفع الالتماس فى الميعاد ٠ لذلك فان الاختصاص ببحث الطلب المقدم من السيدة / ٠٠٠ لاعادة النظر فى قرار اللجنة العليا للاموال المصادرة ينعقد لهــذه اللجنة سواء من حيث الشكل أو الموضوع (١) ٠

— ٢ —
المصادرة ذات الهدف الاقتصادى

موقف محكمة القضاء الادارى من المصادرة فى المرحلة الاولى مــن قضائها (٤٦ — ١٩٥٥) :

ذهبت محكمة القضاء الادارى فى هــذه المرحلة الى جواز مصــادرة الاشياء المضبوطة اداريا اذا ثبتت جريمة تهريبها ، كما يجوز مصادرتها اذا قصد ادخالها بغير اذن استيراد ٠ فتقول المحكمة :

ان الفقرة الثانية من المــادة الثالثة من الامر العسكرى رقم ٢٤ الصادر فى ٢٨ من مايو سنة ١٩٤٨ تنص على انه فى جميع الاحوال تصادر الاشياء المضبوطة اداريا ٠ ولا يتأتى تفسير هذه الفقرة الا على أساس ان الامــر العسكرى قد فرض على جهة الادارة مصادرة الاشياء المضــبوطة باجراء ادارى تقوم به الادارة من تلقاء ذاتها وعلى وجه الالزام وفى جميع الحالات دون حاجة الى صدور حكم ، طالما ان الحكم قد صدر بالادانة ٠ ومن ثم

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٨٦٤ فى ١٩٧٠/٧/٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٤ ، بند ١٣٠ ، ص ٤٢٠ ٠

كان حكم المحكمة العسكرية بوقف تنفيذ المصادرة معيبا قانونا لانه لا يجوز لها أن تتعرض للامر بالمصادرة التى فرض الامر العسكرى اجراءها اداريا فى جميع الاحوال ، وبذلك يكون لوزير الحربية والبحرية والحالة هذه سلطتان أعملهما فى قرار واحد وهما سلطة قضائية بالتصديق على الحكم او تعديله أو الغائه ، وسلطة أخرى ادارية اعمالا للنص المشار اليه ولثبوت الجريمة وهى مصادرة المصوغات المضبوطة باجراء ادارى حيث تكون جريمة تهريب ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه لم يجانب القانون وتكون الدعوى على غير أساس سليم من القانون متعينا رفضها (١) .

كما ذهبت المحكمة كذلك الى انه اذا اتضح ان البضاعة المصادرة لم تكن فى الواقع مرسلة « ترانسيت » أى عبر الاراضى المصرية ، بل كان المدعى ينتوى ادخالها الى البلاد المصرية بغير اذن استيراد ، فان الحادث والحال هذه يخضع لاحكام المرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٤٥ الذى قرر استمرار العمل بالامر العسكرى رقم ٥٥٦ لسنة ١٩٤٥ وتكون المصادرة قد وقعت صحيحة بالتطبيق لاحكام هذا الامر (٢) .

وقد تابعت محكمة القضاء الادارى هذا الخط فى المرحلة الثانية من قضائها (٩٥٥ — ١٩٧١) ، كما تبنته المحكمة الادارية العليا .

جواز مصادرة النقد فى حالة عدم الاذن باقامة الدعوى العمومية :

يستفاد من نصوص القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ بتنظيم الرقابة على عمليات النقد ، المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٥٠ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥٣ ، ومن قرارات وزير المالية رقم ٥١ لسنة ١٩٤٧ ورقم ٥٣ لسنة ١٩٤٩ ورقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٨ المنفذة لاحكام هذا القانون ، ان المشرع أخضع التعامل فى أوراق النقد المصرى والاجنبى وغيرها من القيم المنقولة وتحويلها من مصر او اليها وكذا تصديرها واستيرادها لرقابة الادارة العامة للنقد ، وحدد الشروط والاوضاع الخاصة بذلك ، فحظر كل عملية تتم على خلافها ، وفرض على مخالفة هذا الحظر عقوبة الحبس والغرامة والمصادرة ، واباح فيما اجازه للمسافرين من رعايا الجمهورية العربية المتحدة المقيمين بإقليم مصر القادمين اليه ان يحمل كل منهم دون ترخيص

---

(١) ق . د ق ١٩٥٢/١٢/٢٠ ، ق ٤٥٠ ، س ٦ ، المجموعة فى خمسة عشر عاما ، الجزء الثالث ، ص ٢٦٥٩ .

(٢) ق . د ق ١٩٤٨/٢/١٧ ، ق ٩٣ ، س ١ ، المجموعة فى خمسة عشر عاما ، الجزء الثالث ، ص ٢٦٦٠ .

مبلغا لا يجاوز عشرين جنيها من أوراق النقد المصرى ، فان جاوز هـذا القدر لزم الحصول على الترخيص المتطلب فيما يتعلق بالزيادة من مراقبة عمليات النقد عن طريق أحد المصارف المرخص لها فى ذلك . وفى جميـع الحالات يتعين على كل مـن يدخل الاقليم المصرى ان يقـدم للسـلطات الجمركية اقرارا يثبت به قيمة ما يحمله أو يحوزه من أوراق النقد المصرى أو الاجنبى وفئاته ايا كان مقدارها او نوعها . فاذا اغفل شيئا من ذلك أو أثبت فى الاقـرار بيانات غير صحيحة كان مخـلا بالشروط والاوضـاع القانونية المقررة لاستيراد أوراق النقد ، وبالتالى مخالفا لاحكام القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ معدلا بالقانونين رقم ١٥٧ لسنة ١٩٥٠ ورقم ١١١ لسنة ١٩٥٣ ، وللقرارات الوزارية المنفذة لهذا القانون ، وبذلك يصدق عليه حكم المـادة التاسعة منه التى لم تقتصر على معاقبة كل مخـالفة لاحكام مواده الاولى والثانية والثالثة ، أو كل شروع فى مثل هذه المخالفة ، بل جاوزت فى التوسع فى تأثيم الافعال التى تكوّن المخالفة المذكورة ، مألوف القواعد العامة فى المواد الجنائية ، لمـا لهذه الجرائم من خطورة على النظام المالى للدولة ، فقضت بالعقاب على مجرد محاولة ارتكاب تلك الافعال ولو لم تبلغ هذه المحاولة حد الشروع المعروف قانونا . وقد قرر الشارع للافعال المكونة للجرائم التى تناولتها هذه المـادة عقوبة الحبس والغرامة ومصادرة المبـالغ المضبوطة لجانب الخزانة العـامة ، الا انه جعل رفـع الدعوى العمومية ، بالنسبة الى هذه الجرائم أو اتخاذ أى اجراء فيها رهينا باذن يصدر بذلك من وزير المالية أو ممن يندبه لذلك ، رعاية لظروف كل حالة وتقديرا لملابساتها . وأجاز للوزير أو لمندوبه فى حالة عـدم الاذن باقامة الدعوى الجنائية مصادرة المبلغ موضوع المخالفة حسبما يراه ، بوصف المصادرة الادارية فى هذه الحالة عقوبة أهون على المتهم وأكثر رعاية له من عقوبة الحبس بعد المحاكمة الجنائية وما يتبعها من غرامة ومصادرة قضائية فضلا عن كونها أرفق به لتجنيبها اياه تلك المحاكمة (١) .

قرار مصادرة النقد قرار ادارى ذو طبيعة عقابية :

يبين من نصـوص القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ بتنظـيم الرقابة على عمليات النقد المعدل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥٣ ان المشرع خـول وزير المالية سلطة تقديرية فى مصادرة المبلغ موضوع المخالفة فى حالة عدم الموافقة على رفع الدعوى العمومية ، وان اتصال النيابة العامة بالدعوى العموميـة

---

(١) ع فى ١٩٦٢/٦/٢ ، ق ١٩١٧ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٧ ، بنـد ٩٠ ، ص ٩٧٩ .
صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الامام الخريبى وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى .

منوط بموافقة وزير المالية والاقتصاد أو من يندبه لذلك ، فاذا قرر عدم الاذن برفع الدعوى العمومية وقرر فى الوقت نفسه مصادرة المبلغ المضبوط ، فإن قراره هذا يكون بعيدا عن المجال القضائى الذى تعمل فيه النيابة العامة ولا يمكن أن ينسب اليها لانه لم يصدر منها ولا شأن لها فيه ، لانها أصبحت نتيجة لعدم الاذن برفع الدعوى العمومية معزولة عن مباشرتها ولا تتصرف فيها ، اما قيامها بتنفيذ هذا القرار فهو عمل مادى لا يرقى الى مرتبة القرار ، لانه لا ينشىء بذاته مركزا قانونيا وبالتالى يتعين اعتبار القرار المطعون فيه قرارا اداريا بحكم أنه صادر من جهة ادارية تعمل فى مجالها الادارى مما تختص هذه المحكمة بالنظر فى طلب الغائه . ولا حجة بعد ذلك فيما تسوقه الحكومة من ان القرار المطعون فيه يعتبر قرارا قضائيا لانه صادر من مدير ادارة النقد وهو من مأمورى الضبطية القضائية فى خصوص جريمة تهريب النقد ، ذلك ان مدير ادارة النقد لم يصدر هذا القرار بوصفه مأمورا للضبطية القضائية لانه ما كان يملك بصفته هذه اصدار مثل هذا القرار ، اذ ان القانون لم يخول مأمورى الضبطية القضائية ولا النيابة العامة ذاتها سلطة الامر بمصادرة المضبوطات اداريا ، وانما خول هذه السلطة لوزير المالية والاقتصاد وحده أو لمن يندبه لهذا الغرض من موظفيه أى انه خولها للسلطة الادارية دون السلطة القضائية (١) .

واذا كانت المصادرة التى يصدر بها قرار من الوزير المختص أو مندوبه وفقا لحكم الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ جزاء اداريا الا أن لهذا الجزاء طبيعة عقابية ، اذ هو بديل عن اقامة الدعوى الجنائية تلجأ اليه الجهة الادارية اذا قدرت أن الظروف المخففة والملابسات التى أحاطت بالحادث تقتضى الاكتفاء به . كما ان المصادرة بطبيعتها عقوبة ولو صدر بها قرار من الجهة الادارية متى انصبت على أشياء مما يباح حيازته وتداوله ، فلا يجوز توقيعها اذا لم يكن الفعل مكونا لجريمة مما نصت عليه المواد الاولى والثانية والثالثة من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ . كما لا يجوز توقيعها اذا كانت الدعوى الجنائية قد انقضت بالتقادم ، اذ يترتب على التقادم محو كل صبغة جنائية للفعل ويغدو وكانه لم يكن معاقبا عليه ، وتنقضى سلطة الدولة فى العقاب ، فتصبح المصادرة الادارية بما لها من طبيعة عقابية غير جائزة (٢) .

---

(١) ق . د فى ١٩٥٩/١١/١٧ ، ق ١١٥٠ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٧٩ ، ص ١٤١ .

(٢) ع فى ١٩٦٨/٣/٢٢ ، ق ١١٢١ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ٩٥ ، ص ٧١٨ .

مدى خضوع قرار المصادرة للرقابة القضائية :

اذا كان الفعل المسند الى المدعى والمكون للجريمة المنصوص عليها فى المـادة التاسعة من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ ثابتا فى حقه من محضر ضبط الواقعة ، وقد ضبطت مبالغ عند تفتيشه على اثر الاشتباه فى أمره ، بعد أن قدم الاقرار الجمركى المكذوب الذى ثبت به قصده الجنائى ، وتحققت بناء عليـه اركان الجريمة ، وبعد اصراره عند استجوابه قبل التفتيش على انكار حيازته لأية مبالغ تزيد على ما اثبته باقراره ، ومن ثم حق عقابه بالمـادة التاسعة من القانون سالف الذكر ، ومصادرة المبلغ الذى حاول تهريبه ولو لم ياذن وزير الخزانة أو مدير النقد الذى انابه الوزير عنه فى هذا الشأن باقامـة الدعوى العمومية · وغنى عن البيان ان عدم الاذن بمحاكمة المدعى جنائيا والاكتفاء بمصادرة المبلغ المضبوط معه اعمالا للسلطة التقديرية المخولة لمدير عام النقد فى هذه الحالة ، الامر الذى ترتب عليه ان حفظت نيابة الشئون المالية التحقيق اداريا ، لا يخضع لرقابة القضاء ، فضلا عن انه لا ريب اجراء أصلح للمتهم بأخذه بالعقوبة الاخف وتجنيبه العقوبة المقيدة للحرية وهى الحبس بالاضافة الى الغرامة المضاعفة والى المصادرة · وهذا ينفى كل مظنة للتعسف فى استعمال السلطة الذى ينعاه المدعى على قرار المصادرة المطعون فيـه (١) ·

واذا كانت لنا ملاحظة على هذا الحكم فهى اضطرابه وتناقضه · فيبدأ الحكم بالقول بأن قرار المصادرة لا يخضع لرقابة القضاء ، وهو قول عار عن الصحة ، لانه مادام انه قرار ادارى فانه يخضع للرقابة القضائية ، ثم يعود الحكم وينفى عن القرار عيب اساءة استعمال السلطة ، مما يعنى انه يخضعه للرقابة القضائية ! !

لا محل لاعمال قاعدة القانون الاصلح للمتهم اذا كان قد عومل قبلا بهذه القاعدة :

اذا كان المدعى قد عومل فعلا بالاجراء الاصلح له ، اذ وقعت عليـه اداريا العقوبة المالية الاخف واعفى من المحاكمة الجنائية · وقد تم توقيع هذه العقوبة بقرار ادارى نهائى وفقا لاحكام القوانين السارية وقت صدوره ، وبتطبيق هذه القوانين تطبيقا صحيحا · ومادامت الدعوى العمومية لم ترفع ضده ، **ولا توجد أصلا محاكمة جنائية يقف منها موقف المتهم معقودة فعلا امام القضاء المختص بتوقيع العقاب ، ولمـا يصدر فيها حكم نهائى ، فلا**

---

(١) ع فى ١٩٦٢/٦/٢ ، ق ١٩١٧ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٩٠ ، ص ٩٧٩ ·

محل لاعمال قاعدة القانون الاصلح للمتهم الواردة فى المادة ٥ من قانون العقوبات فى مجال طلب الغاء قرار ادارى ينظر فى شرعيته الى الاوضاع القائمة وقت صدوره ، وقد صدر فى حينه صحيحا ومطابقا للقانون • وليس للمدعى بعد أن عومل بالاجراء الاصلح فأخذ بالجزاء الاخف واعفى من المحاكمة الجنائية التى توقع فيها عقوبة الحبس وهى عقوبة مقيدة للحريه اشد مهما قلت مدتها من المصادرة التى هى عقوبة مالية بالغة قيمة الاموال المصادرة ما بلغت • ليس له بعد هذا أن يتضرر من عدم اتخاذ الاجراء الاشد فى حقه برفع الدعوى العمومية ضده ومحاكمته جنائيا ، لان قرارا وزاريا صدر بعد زهاء سنتين أباح الفعل المنسوب اليه • وكان ليفيد منه بوصفه القانون الاصلح له فيما لو استطالت محاكمته ولم يصدر فيها حكم نهائى حتى أدركه هذا القرار (١) •

شرط الافادة من قاعدة القانون الاصلح للمتهم :

اذا كان القرار الوزارى رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٦٠ بتعديل بعض أحكام القرار الوزارى رقم ٥١ لسنة ١٩٤٧ بالشروط والاوضاع الخاصة بتنفيذ القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٤٧ بتنظيم الرقابة على عمليات النقد المعمول به اعتبارا من ٣٠ من يونيه سنة ١٩٦٠ قد أباح للقادمين الى الاقليم المصرى من رعايا الجمهورية العربية المتحدة ومن السائحين الاجانب وغير المقيمين ان يحمل كل منهم — دون ترخيص — نقدا أجنبيا وحوالات وشيكات مصرفية وخطابات اعتماد وشيكات سياحية وأوراق نقد مصرى بالغة قيمتها ما بلغت ، فان الشارع قد الغى هذه الاباحة وقلبها حظرا مطلقا بالقرار الوزارى رقم ١٤٩٣ لسنة ١٩٦١ المعمول به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية فى ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٦١ ، اذ نصت الفقرة الاخيرة من المادة الأولى من هذا القرار على انه « يحظر على القادمين الى الجمهورية العربية المتحدة او المسافرين منها ان يحملوا معهم أوراق نقد او بنكنوت مصرى » • وهذا هو الذى يمكن أخذه فى الاعتبار عند اعمال قاعدة القانون الاصلح للمتهم ان كان لها وجه بعد الغاء القرار السابق عليه رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٦٠ • ذلك ان فكرة القانون الاصلح للمتهم تقوم على رعاية فردية يفرض فيها انها لا تنطوى على ايذاء لمصلحة الجماعة ، مادام عدول الشارع عن القانون الاشد الى قانون جديد أخف وطأة على المتهم يعنى انه قدر ان هذا القانون الجديد يفضل سابقه من حيث تحقيق فكرة العدالة وفائدة الجماعة • ولما كانت تلك هى الحكمة التشريعية للنص فان استصحابها فى الحكم

---

(١) حكم العليا سالف الذكر الصادر فى ١٩٦٢/٦/٢ ، ق ١٩١٧ ، س ٦ •

النهائى أو حتى ما بعد ذلك فى حالة صدور قانون يجعل الفعل غير معاقب عليه يكون شرطا لازما للافادة من القانون الاصلح ، فاذا عدل الشارع قبل الحكم النهائى عن القانون الاخف الى قانون أشد لانه رأى فيه تحقيقا لفكرة العدالة وفائدة الجماعة انتفى أساس تطبيق قاعدة القانون الاصلح لزوال هذا القانون وحلول قانون أشد محله وقت الحكم . وواقع الامر ان القرار الوزارى رقم ١٤٩٣ لسنة ١٩٦١ النافذ الان هو أشد وطأة من القرار الوزارى رقم ٥١ لسنة ١٩٤٧ معدلا الذى كان معمولا به وقت وقوع الفعل المنسوب الى المدعى لتضمنه حظرا مطلقا لاستيراد أوراق النقد المصرى الذى كان هذا القرار الاخير يتخفف منه فى حدود عشرين جنيها (١) .

رقابة قرار مصادرة البضائع المستوردة بدون ترخيص الغاء وتعويضا :

ارتأى المشرع حسبما يؤخذ من المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ فى شأن الاستيراد تمشيا مع سياسة الدولة الاقتصادية الموجهة التى تستهدف تحقيق الاكتفاء الذاتى فى جميع الميادين وحماية لهذه السياسة ان يحظر الاستيراد كأصل عام الا بترخيص من وزارة الاقتصاد ، وحتى لا يتعرض هذا النظام للخطر فقد فرض عقوبات جنائية أصلية بجانب عقوبة تبعية هى المصادرة الادارية ، ثم أورد قيدا على سلطة النيابة العامة فى تحريك الدعوى الجنائية فلا تقام هذه الدعوى الا بناء على اذن كتابى من الجهة الادارية التى أولاها خيار الاكتفاء بالمصادرة الادارية أو تقديم المتهم الى المحاكمة أو التصالح معه بعد اقامة الدعوى الجنائية أو صدور حكم نهائى فيها أو الامر بالافراج عن السلع المستوردة .

والقرار الذى يصدره الوزير المختص أو من ينيبه عنه بالنظر الى الظروف وبمراعاة الملابسات على النحو المتقدم ، والاكتفاء بمصادرة السلع المستوردة بالمخالفة لاحكام القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ فى شأن الاستيراد ، هو فى حقيقته قرار ادارى لا قضائى ، وبهذه المثابة يلزم ، شأنه فى ذلك شأن أى قرار ادارى آخر ، ان يقوم على سببه المبرر له فلا تتدخل الادارة باجراء المصادرة الادارية الا اذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها هى ثبوت وقوع المخالفة لاحكام القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ سالف الذكر ، وللقضاء الادارى سلطة مراقبة صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانونى نزولا على مبدأ المشروعية وسيادة القانون .

والمحكمة المدنية تتقيد بما اثبتته المحكمة الجنائية فى حكمها من وقائع ،

---

(١) حكم العليا سالف الذكر الصادر فى ١٩٦٢/٦/٢ ، ق ١٩١٧ ، س ٦ .

دون أن تتقيد بالتكييف القانونى لهذه الوقائع ، وان ما ذهب اليه الفقه والقضاء فى المجال المدنى أولى بالاتباع فى المجال الادارى ، فلا يتقيد القضاء الادارى بالحكم الجنائى اذا كان هذا الحكم قد قام على تكييف أو تأويل قانونى وذلك وفقا لما جرى به قضاء هذه المحكمة . ولما كان الحكم الجنائى الصادر ببراءة ممثل الشركة من مخالفة قانون النقد قد انبنى على ما فهمته المحكمة الجنائية بحسب تأويلها للنصوص القانونية فى هذا الشأن ، ولم يقم على نفى أو ثبوت واقعة معينة من الوقائع ، فان هذا الحكم وان حاز قوة الامر المقضى فى تلك الجريمة الا انه لا يحوز هذه القوة فى ثبوت عدم مخالفة الشركة لترخيص الاستيراد وشروطه الذى هو أمر يقتضى تأويلا وتكييفا قانونيا على مقتضى القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ فى شأن الاستيراد .

واذا كان قرار المصادرة الادارية المطعون فيه قد صدر صحيحا مطابقا للقانون فانه لا يكون ثمة محل لطلب التعويض عنه . واذا كانت الشركة تقيم طلبها الاحتياطى على ما نصت عليه الفقرة الاخيرة من المادة العاشرة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ التى تقضى بأنه « يجوز لوزير الاقتصاد اذا ثبتت حسن نية المستورد وكانت السلع قد تم التصرف فيها تنفيذا للمصادرة أن يأمر بتعويضه بما لا يجاوز الثمن الذى بيعت به السلع المصادرة أو على تكاليف استيرادها أيهما أقل وذلك بعد خصم رسوم الاستيراد وكافة المصروفات الاخرى » . فان هذا النص قد جعل الامر بالتعويض جوازيا للوزير المختص واعتبر ان ثبوت حسن نية المستورد هو مجرد عنصر يتعين توفره بداءة قبل استخدام الرخصة فى التعويض وليس العنصر الوحيد الذى بتحققه يستمد المستورد حقا فى التعويض مباشرة من القانون . ومتى كان الوضع كذلك فان الامر بالتعويض المنصوص عليه فى الفقرة الاخيرة من المادة العاشرة سالفة الذكر انما يدخل فى نطاق الملاءمة التقديرية التى تملكها الادارة بغير معقب عليها فيها من القضاء الادارى الذى ليس له الحلول محلها فيما هو داخل فى صميم اختصاصها وتقديرها ، ولا يحق له بالتبعية مراجعتها فى وزنها لمناسبات قرارها وملاءمة اصداره (١) .

وفى هذا المجال ذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه لاشك ان استيراد بضائع تغاير البضائع التى صدرت التراخيص باستيرادها يعتبر استيرادا لبضائع بدون الحصول على ترخيص باستيرادها مما يعتبر مخالفة لحكم القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ ، وبالتالى يجوز لوزير الاقتصاد الاكتفاء بمصادرتها اداريا بدلا من اقامة الدعوى الجنائية . وعلى ذلك فان القرارات

---

(١) ع فى ١٩٦٩/٥/٣ ، ق ١٤٦٧ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٨٨ ، ص ٦٦١ .

المطعون فيها والقاضية بمصادرة البضائع المستوردة تكون صحيحة ومطابقة لاحكام القانون رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ ، وبالتالى يكون الطعن فيها غير مستند الى أساس سليم من القانون (١) .

عدم جواز مصادرة البضائع الصادر بها ترخيص :

اذا كان يجوز مصادرة البضائع المستوردة بدون ترخيص فانه لا يجوز مصادرة البضائع الصادر بها ترخيص . فاذا كان الثابت ان السيارات التى استوردت بناء على هذا الترخيص والتى صدر القرار المطعون فيه بمصادرتها هى بذاتها السيارات الصادر بها الترخيص ، فان القول بأن سعرها الحقيقى يجاوز ٤٥٠ جنيه الذى حدده وزير الاقتصاد بناء على قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٧٠ لسنة ١٩٥٧ بالسماح باستيراد السيارات الصغيرة - بفرض صحته لا يؤثر فى حقيقة الواقع من ان السيارات المستوردة هى نفسها الصادر عنها الترخيص وان الثمن الذى اشتريت به هو ٤٥٠ جنيه مصرى وان هذا السعر هو سعر خاص ارتضته الشركة المنتجة لتصريف ما لديها من سيارات طراز سنة ١٩٥٨ ولكى يتمشى مع القوانين المصرية الخاصة بالاستيراد ، ومن ثم تكون هذه السيارات قد استوردت فى حدود الترخيص الصادر للشركة المدعية وبالتالى لا يجوز مصادرتها اداريا استنادا الى الامر العسكرى رقم ٥٥٦ لسنة ١٩٤٥ الذى استمر العمل به بالمرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٤٥ ، اذ أن المصادرة الادارية بمقتضى هذا الامر لا تجوز الا فى حالة استيراد البضاعة بدون ترخيص سابق ، أو استيراد بضاعة مخالفة للترخيص ، ولا يجدى بعد ذلك الحكومة القول بأن السيارات المستوردة ليست صغيرة مادام انها رخصت باستيرادها فعلا (٢) .

---

(١) ق . د فى ١٩٦١/٤/١٨ ، ق ٩٥٥ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٥٥ ، ص ٢١٧ .

صدر الحكم من هيئة منازعات الافراد برئاسة المستشار محمد تاج الدين يس وعضوية المستشارين أحمد عبد الجواد شحاته ومحمد حامد رضوان .

انظر كذلك : ق . د فى ١٩٦٢/١٢/١٨ ، ق ٣٣٧ ، س ١٥ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٧١ ، ص ١٤١ .

(٢) ع ف ١٩٦٠/١٢/٣ ، ق ١٣٤٣ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ٣٤ ، ص ٢٣٤ .

وقد ايدت المحكمة الادارية العليا فى هذا الحكم ما ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى فى حكمها فى ١٩٦٠/١٢/١٣ ، ق ١١٥ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٤٩ ، ص ٦٥ .

تعقيب على المبحث الرابع :

شغل هذا المبحث حيزا كبيرا فى هذا الجزء من الكتاب ، وكان طبيعيا ان يشغل مثل هذا الحيز · فيد الدولة امتدت لتطول حق الملكية على وجه جاوز كل حد معقول · فمن نزع للملكية الى استيلاء مؤقت ، ومن استيلاء لدواعى التعليم الى استيلاء لدواعى التموين ، ومن استيلاء وفقا لقانون التعبئة العامة رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ الى استيلاء لضمان تمـــوين القوات المسلحة · ومن حراسة طوارىء الى حراسة أمن · ومن تأميم الى مصادرة ·

وبالطبع ، كان التأميم هو أخطر هذه الوسائل جميعا فى المســاس بحق الملكية · ان التأميم يكون مقبولا لو اقتصر على المشروعات الهـامة والاساسية ، لكن ان يمتد التأميم على مساحة واسـعة ليطـول مشروعات فردية صغيرة وكثيرة ، فذلك هو الخطأ ، سواء على المستوى الفردى أو على مستوى الدولة · لقد قتل التأميم بهذه الصورة المبادرة الفردية الخلاقة والمبدعة ، كما طرد من الساحة فئة المنظمين التى يحتاجها أى وطن يسعى للنهوض باقتصاده · كذلك فان التأميم للمشروعات الكثيرة والصغيرة ، القى عبئا ضخما على عاتق الدولة لم تستطع حمله ، وزاد من هذا العبء غياب الديموقراطية ، وتفشى البيروقراطية ، وتغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات الاقتصادية فى ادارة هذه المشروعات ·

ومن الطبيعى أن تنشأ عن التأميم بالشكل الذى تم به مشاكل قانونية كثيرة ، كان لابد من حلها دون تأخير أو توان · ولم يكن القضاء باجراءاته المعقدة والطويلة قادرا على ابداء رأيه فى هذه المشاكل فى الوقت المناسب ، لذا يممت الادارة وجهها شطر القسم الاستشارى للفتوى والتشريع تســأله المشورة فيما يقابلها من مشاكل · وكان هذا القسم سريعا فى رده الذى اتبع فيه التفسير السليم لنصوص قوانين التاميم تارة ، والنفاذ الى روحها تارة اخرى ، والاجتهاد ما وسعه ذلك تارة ثالثة ، عله يصل من كل ذلك الى الرأى القانونى الصائب والعادل فيما يعرض عليه من مشاكل ·

وذا كانت مشاكل التأميم قد نالت حظا وافرا من مجهودات القسـم الاستشارى فان مساهمة هذا القسم امتدت كذلك الى ما أثارته القيود الاخرى الواردة على حق الملكية من مشاكل · فقد ساهم مع القسم القضائى فى حل المشاكل التى اثارها نزع الملكية والاستيلاء والحراسة والمصادرة ·· الخ ، واذا لم تكن هـذه المساهمة قـد بلغت فى أهميتها ما بلغتها مساهمته فى قضية التأميم ، فربما لان القضية الساخنة والهامة التى كانت مطروحة على الساحة المصرية وقتذاك كانت قضية التأميم ·

لقد فرضت المشاكل التى اثارتها القيود الواردة على حق الملكية نفسها على القسم الاستشارى ، ومن هنا كانت الحصيلة الثرية من الاراء التى خلفتها فتاوى القسم فى هذا المجال ·

المطلب الثانى
حرية العمل والقيود الواردة عليها

تمهيـــد :

تناولنا فى الجزء الاول من هذا الكتاب حرية العمل والقيود الواردة عليها ، وموقف محكمة القضـــاء الادارى والقسم الاستشارى من هــذه الحرية (١) . والكلام عن حرية العمل فى هذا الجزء ، سوف يكون مكملا لمـا ذكرناه فى الجزء الاول عن هذه الحرية ، من وجهة نظر محكمـة القضاء الادارى والقسم الاستشارى والمحكمة الادارية العليا .

واذا كانت حرية العمل هى الاصل ، باعتبارها احــــدى الحريات العامة ، فانه ليس ثمة ما يمنع المشرع من فرض قيود على هذه الحرية ، اذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك .

واذا لم يكن ثمة ما يمنع من ايراد قيود على حرية العمل ، الا ان هذه القيود يجب أن تفسر تفسيرا ضيقا احتراما لهذه الحرية .

فالقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شان أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية ، جاء على خلاف الاصل العام ، ومن ثم يعتبر قانونا استثنائيا ، **بما يتضمنه من قيود ترد على الحريات العامة** التى كفلها الدستور ، **اذ فيـه اكراه على الالتحـاق بالخدمة جـبرا عن** الشخص وقسرا وبدون رضاه ، ولذلك لا يتوسع فى تفسيره ، ومن ثم يطبق تطبيقا ضيقا (٢) .

والقانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨ باشتراط الحصول على اذن قبل العمل بالهيئات الاجنبية ينص فى مادته الاولى على أن « يحظر على كل شخص يتمتع بجنسية الجمهورية العربية المتحدة أن يتعاقد للعمل أو يعمل فى حكومة أو شركة أو هيئة او مؤسسة أو منظمة دولية او اجنبية او فرع او مكتب لها دون ان يحصل على اذن سابق من وزير الداخلية سواء كان هذا العمل بأجر أو بمكافاة او بالمجان » .

---

(١) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٨٢ وما بعدها .

(٢) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٦٢/٤/١٩ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، بند ٩٤ ، ص ٢١٥ .

وهذه المـادة تتضمن قيدا على حرية الشخص فى العمل ، وبهذه المثابة يتعين أن يكون الحظر الوارد فيها مقصورا على الجهات الاجنبية الواردة بها ولا يتعداه الى غيرها ٠ ويتضح من بيان تلك الجهات انـه يجمعها كلها طابع واحد أو صفة مميزة واحـدة ، هى توافر الشخصية الاعتبارية لهذه الجهات ، حيث ذكرت المـادة الحكومة او الشركة أو الهيئة أو المؤسسة او المنظمة الدولية أو الاجنبية أو فرع او مكتب لهـا ٠٠ وعلى ذلك يخرج من نطاق تطبيق تلك المـادة الشخص الاجنبى الطبيعى ٠ فاذا ما عمل أى مواطن لدى هذا الاجنبى فانه لا يستلزم بالنسبة اليه الحصـول على الاذن المنوه عنه ٠

وعلى ذلك فان أحكام القانون سالف الذكر تسرى على الهيئات الاجنبية التى لها الشخصية الاعتبارية أى المعنوية ، سواء كانت مجموعة اشخاص او اموال ، ولا يسرى حكم ذلك القانون على المؤسسات الفردية التى يملكها أجانب بصفتهم الفردية ، طالما انه ليس لهذه المؤسسات الشخصية الاعتبارية ٠ والقول بغير ذلك يخالف ظاهر النص ، كما يستتبع خضوع الخادم أو الاجير الذى يعمل لدى شخص اجنبى لحكم النص وهو الامر الذى لم يقصـده المشرع (١) ٠

ولاشك ان اتجاه الفتويين سالفتى الذكر الى تفسير النصوص التى تقيد حرية العمل تفسيرا ضيقا اتجاه محمود يعزز هذه الحرية ٠

تطبيقات للقيود الواردة على حرية العمل :

سنتعرض هنا لتطبيقين للقيود الواردة على حرية العمل ٠ أولهمـا التكليف بالقيام بعمل معين أو بشغل وظيفة معينة ٠ الثانى ٠ حتمية الانضمام الى النقابات المهنية ٠

وسنتناول كلا من هذين القيدين على التفصيل التالى :

أولا ـ التكليف بالقيام بعمل معين أو بشغل وظيفة معينة :

شهدت الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ، صدور عدة قوانين تقيد من حرية العمل ، عن طريق تكليف بعض أصحاب التخصصات للقيـام بالعمل فى المصالح والهيئات الحكومية والمؤسسات العامة ٠ ومن أهم هـذه

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ٢٠١١ فى ١٩٦١/٧/٢٤ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٤٦١ ، ص ٨٠٢ ٠

القوانين : القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ بتكليف المهندسين ، والقانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٦١ بتكليف الاطباء والصيادلة واطباء الاسنان ٠

ولقد تناول مجلس الدولة فى قضائه وفتاويه هذين القانونين على التفصيل التالى :

استقلال قانون تكليف المهندسين عن قوانين أخرى يمكن أن تختلط به :

لما كان قانون تكليف المهندسين رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ يمكن أن يختلط بقوانين اخرى من حيث مجال تطبيقه ، فانه يتعين التمييز بينه وبينها على النحو التالى :

– استقلال مجال القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التعبئة العامة عن مجال القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تكليف المهندسين :

يبين من الاطلاع على القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التعبئة العامة ، انه أجاز تكليف المهنيين الذين تدعو الضرورة الى تكليفهم ، للقيام بعمل من الاعمال المتعلقة بالمجهود الحربى ، بينما أجاز القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ تكليف المهندسين المصريين خريجى كليات الهندسة بالجامعات المصرية للعمل بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ، لمواجهة تنفيذ الزيادة المطردة فى المشروعات الإنتاجية فى البلاد ، وضمان حسن سيرها بطريقة مستمرة وعادية ، وذلك بعد أن رغب عدد كبير منهم فى الوزارات والمصالح الحكومية وخاصة الناشئين منهم ، فى التخلى عن وظائفهم مؤثرين عليها العمل فى المشروعات الخاصة والاعمال الحرة ٠ ومن أجل هذا كانت احكام التكليف وفقا لقانون التعبئة العامة منبتة الصلة تماما بأحكام تكليف المهندسين المنصوص عليها فى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، فكان لكل من القانونين مجاله المستقل عن مجال القانون الاخر ، سواء من حيث أهدافه وغاياته والنطاق الذى يعمل فيه أو نوع الخدمة التى يفرضها على المكلف ٠ ومن ثم فلا يعتبر قيام المهندس بالخدمة العامة التى يفرضها احد القانونين اداء للخدمة العامة التى يفرضها القانون الاخر ، كما ان تكليف احد المهندسين وفقا لقانون التعبئة العامة ، باعتباره من المهندسين المنصوص عليهم فى ذلك القانون ، لا يحول دون اعادة تكليفه بوصفه مهندسا ، وفقا لاحكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن اوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية (١) ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٧/٣/٧ ، ق ١٧٤٢ ، س ١٧ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ٥٨ ، ص ٨٣

- استقلال التكليف طبقا لقانون الطوارىء عن التكليف طبقا للقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ :

نظم المشرع فى الجمهورية العربية المتحدة اجراءات معينة نص عليها فى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ — المعدل بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ — يتعين اتخاذها بصدد تكليف الخريجين من المهندسين للعمل فى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ٠

والى جانب هذه الاجراءات العادية التى قررها المشرع بالقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ والقوانين المعدلة ، خول المشرع لرئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء سلطة تكليف أى شخص للقيام بأى عمل من الاعمال ، وذلك خلال اعلان حالة الطوارىء ٠

ومن حيث ان المهندس / ٠٠٠ كلف أولا بوزارة الاصلاح الزراعى ٠ ثم كلف بموجب قرار من رئيس الجمهورية برقم ١٩٣ لسنة ١٩٦٤ للعمل بالهيئة العامة لبناء السد العالى ٠ وان التكليف الاول صدر وفقا للاجراءات المقررة فى الظروف العادية ، وان التكليف الثانى تم خلال اعلان حالة الطوارىء واستنادا الى هذا القانون ٠

ومن حيث انه بتاريخ ١٩٦٤/٣/٢٤ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢١٦ لسنة ١٩٦٤ بانهاء حالة الطوارىء ، وهذا القرار وان لم يتضمن اثر هذا الانهاء على الاجراءات والقرارات التى اتخذت استنادا الى قانون الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، الا ان هذه الاجراءات والقرارات تدور مع حالة الطوارىء وجودا وعدما ، وذلك لزوال مبرر اتخاذ تلك الاجراءات والقرارات ، ومن ثم يترتب على انهاء حالة الطوارىء انهاء اثر كافة الاجراءات والقرارات التى اتخذت استنادا اليها ووقف سريانها ، وعليه فان قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٣ لسنة ١٩٦٤ الصادر استنادا الى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ينتهى مفعوله ، ولا تترتب آثاره من تاريخ انهاء حالة الطوارىء فى ٢٤ من مارس سنة ١٩٦٤ ٠

ولما كان قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٣ لسنة ١٩٦٤ قد انتهى مفعوله ووقف سريانه من تاريخ انهاء حالة الطوارىء ، فان الاثر الذى يترتب على ذلك فور هذا الانهاء ، هو ظهور التكليف الاول الصادر من الوزير المختص بتكليف المهندس / ٠٠٠ للعمل بوزارة الاصلاح الزراعى ، وذلك لزوال الاوضاع الاستثنائية الناشئة عن اعلان حالة الطوارىء ، اذ ان اثر الظروف الاستثنائية مقصور بطبيعة الحال على الفترة الزمنية التى تقوم خلالها تلك الظروف ، فلا يمتد بعد انتهائها ، بل يترتب على انهائها العودة الى القواعد العادية المقررة فى ضوء الظروف العادية ، ذلك ان من المقرر ان الاحكام الاستثنائية

التى تتخـذ فى ظل الظروف الاستثنائية لا يترتب عليهـا إلغـاء القواعد والاجراءات المقررة فى الظروف العادية ، وانما مجرد تعطيل تطبيق هذه القواعد والاجراءات فقط ، حتى اذا ما انتهى هذا الوضع الاستثنائى فانه يترتب على ذلك العودة الى ما كان مقررا فى ظل الاوضاع العادية .

وبناء على ذلك يعد المهندس مكلفا للعمل بوزارة الاصلاح الزراعى ، على اثر انهاء حالة الطوارىء فى ١٩٦٤/٣/٢٤ وعليه أن يعود للعمل بوزارة الاصلاح الزراعى ، وذلك تنفيذا للامر الصادر بتكليفه للعمل بها (١) .

- لا مقاصة بين التجنيد المنظم بالقانون رقم ٥٠٥ لسنة ١٩٥٥ والتكليف المنظم بالقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ :

يبين من تقصى التشريعات المنظمة لاوامر تكليف المهندسين ، انها تقوم على تجنيد هذه الفئة للخدمة العامة فى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها لمدد زمنية معينة حددتها المـادة الثالثة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شـأن أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية معدلة بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ بمدة سنتين قابلة للامتداد مددا أخرى مماثلة .

وقد استهدف هذا التكليف تحقيق ما افصحت عنه المذكرة الايضاحية لهذا القانون الاخير ، من مواجهة احتياجات الوزارات والهيئـات الحكومية المختلفة الى المهندسين الجـدد ، كأثر من آثار زيادة المشروعات الانتاجية فى البلاد زيادة مطردة واحتياج الدولة الى حشد اكبر قدر من القـوى العاملة والكفايات الفنية والعملية والهندسية لتنفيذ هذه المشروعات . ولم تتضمن النصوص الخاصة بالتكليف ، أى سبب للاعفاء منه أو الانقاص من مدته ، كما انه ليس فى نصوص القانون رقم ٥٠٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الخدمـة العسكرية والوطنية ما يمكن ان يؤخذ منه اعتبار الخدمة العسكرية والوطنية بديلا عن التكليف الذى كان مفروضا على المهندسين وقت صدور هذا القانون الاخير بموجب الامر العسكرى رقم ١٢٥ لسنة ١٩٥٥ ، ذلك ان لكل من قانون الخدمة العسكرية والوطنية وقانون تكليف المهندسين مجاله المستقل عن مجال القانون الاخر ، بالنسبة الى نوع الخدمة التى يفرضها . فالتجنيد لأداء الخدمة العسكرية هو فرض لازم على كل مواطن قادر على اداء ضريبة الدم ، اما تكليف المهندسين للخدمة العامة فهو فرض واجب على فئـة من

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتـــوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢٢٢ ، ص ٤٤٤ .

المواطنين قادرة على أداء ضريبة العلم ، ولا يجب احدهما الاخر أو يغنى عنه أو يعطل اثره . فاذا اجتمعت فى المواطن الشروط الواجب توافرها فيمن يلزم بأداء الضريبتين معا ، وجب عليه أداؤهما كلتيهما دون مقاصة بينهما عند اتحاد المدة أو تداخلها ، والا لفات الغرض منهما ، مع مراعاة ان تحديد مدة التكليف بسنتين انما قصد به الانتفاع فعلا بمجهود المهندس جبرا عنه هذه المدة كاملة بغير مفارقة فى الوضع بين مهندس وآخر (١) .

نطاق تطبيق قانون تكليف المهندسين من حيث الجهات المطبق عليها :

ـ لا يطبق القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ على شركات المساهمة وان طبق على شركات القطاع العام :

يبين من احكام المادتين ٢ و ٣ من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية ، ان اوامر التكليف التى تصدر الى هؤلاء المهندسين انما تكون بالنسبة الى من تدعو الحاجة الى تعيينه فى احدى الوزارات أو الهيئات والمؤسسات العامة دون شركات المساهمة ، ولو كانت هذه الشركات تسهم فيها الحكومة أو الاشخاص الاعتبارية العامة . وهذا المعنى مستفاد من عبارة « الذين تدعو حاجة الوزارات المختلفة والهيئات والمؤسسات العامة الى الحاقهم بوظائفها » الواردة فى المادة ٢ من القانون المشار اليه . يؤيد ذلك ما جاء فى المادة ٣ من ذلك القانون من ان الذى يصدر أمر التكليف هو « الوزير المختص أو من ينيبه » . فعبارة الوزير المختص تفترض التعيين فى الوزارات أو الهيئات والمؤسسات العامة ، اما شركات المساهمة التى تسهم الحكومة أو الاشخاص الاعتبارية العامة فى رأس مالها فهى مؤسسات خاصة ، وبالتالى فلا يمكن أن يتم تعيين المهندسين فيها بمقتضى أوامر تكليف استنادا الى احكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ (٢) .

غير انه لما كان نشاط الشركات التابعة للمؤسسات العامة هو فى حقيقته ممارسة لنشاط المؤسسة العامة ، وانها تعتبر جزءا من كيان المؤسسة ، على اعتبار ان نشاط كل من المؤسسة العامة والشركات التابعة لها هو نشاط مرفقى ، وان توزيع المهندسين المكلفين على الشركات يعد وضعا استثنائيا

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٩٣ فى ١٩٦٦/٩/٢٥ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٠ ، بند ١٢٨ ، ص ٣٧٩ .

(٢) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الاقتصاد رقم ٤٤٧ فى ١٩٦١/٢/١٥ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٣٤١ ، ص ٥٦٨ .

الهدف منه خدمة المشروعات الانتاجية بهذه المنشئات ، التى أصبحت فى حكم المنشئات الحكومية من حيث وحدة هدف العمل فيها جميعا .

لذلك يكون صحيحا ما تقوم به المؤسسات العامة من توزيع المهندسين المكلفين على الشركات التابعة لها ، ويخضع المكلف حينئذ لاحكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، ويكون وضعه ومعاملته كالمكلف للحكومة تماما(١).

ـ تطبيق قانون تكليف المهندسين على معاهد التعليم الصناعى :

يجوز تكليف المهندسين كمدرسين بمعاهد التعليم الصناعى ، ذلك أن القول بأن القرار المطعون فيه ولد معدوما ، لان تكليف المدعى بالفعل كمدرس بمعاهد التعليم الصناعى يعتبر خروجا عن الهدف الذى رمى اليه المشرع من اصداره القانون المذكور قول غير صحيح ، اذ أن نص المادتين ٢ و ٣ من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ صريح فى ان يكون التكليف بالعمل فى الوظائف التى تدعو حاجة الوزارات والمؤسسات العامة الى الحاق الخريجين بوظائفها ، ولم يشترط القانون أن يلحقوا فقط ومباشرة بالمشروعات الانتاجية . وفضلا عن ذلك فان عمل المدعى ـ كمدرس فى التعليم الصناعى بوزارة التربية والتعليم ـ انما هو عمل بطريق غير مباشر فى المشروعات الانتاجية فى البلاد ، ذلك لان طلاب هذه المعاهد سيعملون بطبيعة الحال فى هذه المشروعات بعد تخرجهم ، وبالتالى يتحقق الغرض الذى قصده المشرع من اصدار القانون بتكليف المهندسين . وبذلك يكون قرار تكليف المدعى صحيحا وليس معدوما كما يقال (٢) .

نطاق تطبيق قوانين التكليف من حيث الاشخاص المطبقة عليهم :

ـ مدى اشتراط الجنسية المصرية فيمن تطبق عليه قوانين التكليف :

تنص المادة الاولى من الامر العسكرى رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٤٢ بشأن أوامر التكليف الخاصة بالاطباء والصيادلة ـ المعدل بالامر رقم ٥١٢ لسنة ١٩٤٤ ، والذى استمر العمل به بالمرسوم بقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٤٥ باستمرار العمل ببعض التدابير السابق تقريرها صونا للمصلحة العامة ـ على أن :

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع . السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢٧٩ ، ص ٥٨٩ .

(٢) ق . د فى ١٩٦٣/٧/٩ ، ق ١٦٢ ، س ١٦ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٠٩ ، ص ٢٢١ .

« لوزير الصحة العمومية ان يصدر أوامر تكليف الى الاطباء والصيادلة المرخص لهم بمزاولة المهنة فى مصر ممن يكونون قد حصلوا على بكالوريوس الطب أو الصيدلة خلال السنتين السابقتين على صدور أمر التكليف وذلك لشغل الوظائف الخالية بوزارة الصحة العمومية عند عدم وجود أطباء أو صيادلة متقدمين لشغل هذه الوظائف » .

واذا كان الواضح من النص سالف الذكر أن القانون لم يشترط أن يكون الصادر اليه أمر التكليف مصريا ، وانما يكفى أن يكون مرخصا له بمزاولة المهنة فى الاقليم المصرى ، كما ان القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٥ بشأن مزاولة مهنة الصيدلة والقوانين المعدلة له يجيز للصيادلة الاجانب مزاولة المهنة فى الاقليم المصرى بشروط خاصة - الا انه مع ذلك عند تفسير الامر العسكرى سالف الذكر فى شأن اصدار أوامر تكليف لشغل الوظائف الخالية بوزارة الصحة العمومية ، يجب أن يكون التفسير فى ضوء احكام قوانين التوظف والقوانين الاخرى المعمول بها بحيث لا يكون هناك تعارض بين القوانين عند تطبيقها .

ولما كان تولى الوظائف العامة حقا للمصريين متى توافرت بالنسبة لهم الشروط المقررة بالقانون ، ويجوز اجبارهم على تولى الوظائف العامة على الوجه المبين بالقانون ، وفى الحالات المنصوص عليها فيه ، أى ان الجنسية المصرية شرط لازم للتعيين فى الوظائف العامة . أما بالنسبة للاجانب فانه لا يكون لهم حق تولى الوظائف العامة الاعلى الوجه المبين بالقانون ، وليس فى القانون ما يلزم الاجنبى بتولى الوظائف العامة بأمر تكليف ، خاصة وان المشرع فى قوانين الجنسية المتعاقبة لم يجز للاجنبى الذى تجنس بالجنسية المصرية رغم انه أصبح مصريا الالتحاق بخدمة الحكومة الا بعد مضى خمس سنوات على الاقل من تاريخ التجنس فى الوقت الذى يصرح له فيه بالاشتغال بالمهن الحرة ، ومن بينها مهنة الصيدلة وفقا لاحكام القانون ، كما يحرمه كذلك من الالتحاق بخدمة الجيش .

وبذلك تكون سلطة وزير الصحة العمومية فى اصدار أوامر التكليف لشغل الوظائف الخالية بالوزارة مقيدة بعدم وجود موانع من ذلك فى قوانين التوظف أو الجنسية - وهذه الشروط يجب مراعاتها باعتبارها شروطا لازمة لصحة أوامر التكليف لتعلقها بالنظام العام (١) .

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الصحة رقم ٩٢١ فى ١٨/١٠/١٩٥٨ ، المجموعة ، السنة ١٣ ، بند ٩٤ ، ص ١٥٦ .

وفى هذا الصدد ذهبت فتوى أخرى الى القول (١) :

من حق الدولة أن تسن من التشريعات ما تراه محققا لمصلحتها ، وان تخضع لهذه التشريعات الاشخاص القاطنين على اقليمها ، سواء فى ذلك الوطنيين او الاجانب ، ولا يحد من حريتها هذه الا المعاهدات الدولية وما يفرضه العرف الدولى من حد أدنى لمعاملة الاجانب • وعلى ذلك يجوز ان تصدر الدولة أمرا بتكليف اجنبى ممن يعملون بالحوض الجاف بميناء السويس بالاستمرار فى عمله لحساب مصلحة الموانىء والمنائر ، لان هذا الامر يكون صادرا بالتطبيق لاحكام القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٥٦ بتخويل وزير الحربية سلطة اصدار أوامر استيلاء وتكليف ، وهى احكام مطلقة ، ومن ثم تسرى على الوطنيين والاجانب ، ولذلك فلا يكون ثمة تعارض بين امر التكليف المشار اليه والقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٦ بشروط توظيف الاجانب •

— سريان القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ على المهندسين اعضاء هيئة التدريس بالجامعات :

ينص القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية ، فى المادة الخامسة منه على ان « يحظر على مهندسى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة من الدرجة الثالثة فما دونها الامتناع عن تأدية أعمال وظائفهم ما لم تنته خدمتهم بأحد الاسباب المنصوص عليها فى المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة وذلك فيما عدا الاستقالة سواء كانت صريحة او ضمنية فانها تعتبر كأن لم تكن » • وقد جاء فى المذكرة الايضاحية لهذا القانون بيانا للحكمة من اصداره : ان الدافع الى اصداره هو ما استلزمته زيادة المشروعات الانتاجية فى البلاد من زيادة عدد المهندسين لتنفيذها • ولما لوحظ من ان عددا كبيرا منهم فى الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة رغبوا فى التخلى عن وظائفهم مؤثرين العمل فى المشروعات الخاصة والاعمال الحرة مما يعرض المشروعات الحكومية لخطر التوقف وتعويق سير الجهاز الحكومى بوجه عام •

وهذا النص يشترط لسريان حكمه توافر شروط ثلاثة هى :

أولا — ان يكون الموظف مهندسا فى حكم القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ بانشاء نقابة المهن الهندسية •

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الحربية رقم ٦٩٥ فى ١٩٥٨/٨/٢٧ ، المجموعة ، السنة ١٢ ، بند ٤٤ ، ص ٦٢ •

ثانيا — ان يكون تعيينه فى وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة ٠

ثالثا — ان تكون درجته المالية الثالثة فما دونها ٠

ويخلص مما تقدم ، ان شروط سريان أحكام المادة الخامسة المشار اليها ، تعتبر متوافرة فى شأن المهندس المدرس بجامعة القاهرة الذى يتقاضى مرتبا يدخل فى حدود مربوط الدرجة الثالثة ٠

والقول بأن القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه لم يشر فى ديباجته فى صدد قوانين التوظف الا الى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مما يستفاد منه ان أحكامه مقصورة على الموظفين الذين يسرى فى شأنهم القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وان قانون الجامعات لم يشر فى ديباجته الى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مما يفيد ان هذا القانون الاخير لا يسرى على أعضاء هيئة التدريس ، وان الحكمة من هذا القانون حسبما أفصحت عنها مذكرته الايضاحية ، وهى مواجهة زيادة المشروعات الانتاجية فى البلاد غير متوافرة بالنسبة الى أعضاء هيئة التدريس بكليات الهندسة ، لانهم يقومون بالتدريس وليس بمشروعات انتاجية ٠ هذا القول مردود ، أولا — لان الاشارة فى ديباجة القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ الى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وحده أمر طبيعى باعتباره القانون العام فى أحكام التوظف وليس من المستساغ أن يعدد القوانين الخاصة بطوائف الموظفين ، لانها كثيرة قد يتعذر حصرها ، كما انه لا يلزم الاشارة فى قانون الجامعات الى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، خاصة لانه أحد قوانين كثيرة تسرى على الموظفين ٠

ثانيا — انه يبين من المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، ان ثمة اعتبارات وجدت من قبل سنة ١٩٥٥ استلزمت الاحتفاظ للمشروعات الانتاجية التى تقوم بها الحكومة والهيئات العامة بعدد معين من المهندسين ، كانوا يؤثرون المشروعات الخاصة على الوظائف العامة ، وفى ضوء هذه الحكمة يتعين القول بعدم جواز خضوع فريق من المهندسين الموظفين حتى الدرجة الثالثة لاحكام القانون المذكور دون فريق ، بل الكل فى خضوعهم لهذه الاحكام سواء ، لا فرق بين من يعمل لدى الادارة المركزية وبين من يعمل لدى هيئة أو مؤسسة عامة ، لان أعمالهم جميعا تستهدف هدفا واحدا هو المشروعات الانتاجية العامة التى تتولاها الدولة (١) ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٧٢٥ فى ١٩٦٠/٩/٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية العمومية ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ١٤٧ ، ص ٢٨٧ ٠

ـ سريان القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ على الخريجين من الطلبة ومن الموظفين :

تقول احدى فتاوى القسم الاستشارى (١) :

يقتصر القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن أوامر التكليف للمهندسين خريجى الجامعات من حيث مجال تطبيقه على الخريجين من الطلبة دون غيرهم ، اذ هو يفترض أن يكون المكلف غير معين فى وظيفة حكومية ، أما اذا كان المكلف موظفا فيكون تكليفه فى وزارة الحربية على أساس القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم خدمة موظفى الحكومة وعمالها فى القوات المسلحة والمصانع الحربية ومصانع الطائرات . والقول بغير ذلك يؤدى الى ان يفقد الموظف خريج كلية الهندسة وظيفته الاصلية بعد انتهاء مدة التكليف وهو مؤقت بصريح نص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه .

ولا حجاج فى القول بأن قرار وزير الحربية رقم ١٠٢ الصادر بالتكليف فى ٢٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ أشار فى ديباجته الى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، فهذه الاشارة لا تغير من نطاق تطبيق هذا القانون ، ولا تجعله يمتد حتى يشمل الخريجين الذين يشغلون فعلا عند التخرج وظائف حكومية .

وهذا الرأى محل نظر ، لان المكلف يحتفظ بوظيفته التى يشغلها قبل التكليف ، اذ من القواعد الاصلية المقررة انه لا يجوز ان يضار الفرد بسبب أداء خدمة عامة أو واجب وطنى ، خاصة اذا كان ذلك الواجب أو تلك الخدمة قد فرضت فرضا وعلى خلاف الاصل العام فى الامور . وقد افصح المشرع عن هذا الاتجاه فى قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ـ ومن قبله القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ـ حيث نص على حساب مدة التجنيد ضمن مدة الخدمة الفعلية للموظف . كما افصح عن ذلك القانون رقم ٥٠٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الخدمة العسكرية حيث احتفظ للموظفين والمرشحين للوظائف العامة بحقوقهم كاملة . ولما كان المهندس المكلف يؤدى من الخدمات العامة ما لا يقل فى الاهمية والوظيفة عما يؤديه المجند ، فان الواجب الا يضار المكلف من التكليف خاصة ان الاصل فى التكليف انه يتم رغم ارادة المكلف . لذلك حق للموظف المكلف الاحتفاظ بوظيفته التى كان يشغلها قبل التكليف حتى

---

(١) فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشارى ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٢٣٧ ، ص ٣٨٩ .

ينتهى تكليفه ويعود اليها أو يستقر نهائيا فى العمل الذى كلف به ، بتعيينه بصفة نهائية · وكذلك احقيـة المكلف لكافة الترقيات والعلاوات التى كان يحصـل عليها لو لم يكلف · ويكفى فى هـذا السبيل استعاضة عن تقارير المصلحة التى يتبعها أصلا استطلاع رأى الجهة المكلف بها عن مدى كفاءته فى العمل المكلف به · وكذلك يجب أن يحتفظ المكلف بالمرتب الذى كان يتقاضاه فى عمله الاصلى وذلك اثناء فترة تكليفه متى كان ذلك المرتب يربو على ما هو مقرر مقابل التكليف ·

وغنى عن البيان ان الاحتفاظ للمكلف بوظيفته الاصلية انما يكون على سبيل التذكار ، اذ هو لا يتقاضى راتبه من الجهة التى يعمل بها اصـلا وانما يتقاضاه من الجهة التى كلف بالعمل فيها ، اذ هى التى تفيـد من خدماته ·

فالقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ يسرى طبقا لهذا الرأى الذى اعتنقته اللجنة الاولى للقسم الاستشارى (١) على الخريجين من الطلبة والخريجين من الموظفين كذلك ·

ولا شك ان هذا الاتجاه هو الاجدر بالاتباع ، لانه أولا يسـوى بين الخريجين من الطلبة والخريجين من موظفى الحكومة ، حيث لا يوجد من الاسباب ما يدعو الى التفرقة بينهم · ثانيا لان هذا الاتجاه يحول دون الاضرار التى يمكن أن تقع على الخريجين من الموظفين بعد أن تنتهى مدة تكليفهـم ·

- طائفتا المهندسين اللتان يسرى عليهما القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ :

تنص المـادة الثانية من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن أوامر التكليف للمهندسين على ان « تكون لجنة ·· لترشح من واقع البيانات والاقرارات المقدمة أسماء الخريجين الذين تدعو حاجة الوزارات المختلفة والهيئات والمؤسسات العامة الى الحاقهم بوظائفها » ·

وتنص المـادة الثالثة على أن « يصدر الوزير المختص أو من ينيبه ، امر تكليف الى الخريجين الذين رشحتهم اللجنة للعمـل فى الوظائف التى عينتها ويكون هذا الامر نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد » · وتنص المـادة

---

(١) فتوى اللجنة الاولى ، مجموعة فتاوى لجان قسم الفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، قد ٩٥ ، ص ١٦١ ·

الخامسة على ان « يحظر على مهندسى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة من الدرجة الثالثة فما دونها الامتناع عن تأدية أعمال وظائفهم ما لم تنته خدمتهم بأحد الاسباب المنصوص عليها فى المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المشار اليه وذلك فيما عدا الاستقالة سواء كانت صريحة أو ضمنية فانها تعتبر كان لم تكن » ٠

وظاهر من نصوص القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ سالفة الذكر ، ان المشرع فرق بين طائفتين من المهندسين (١) :

الطائفة الاولى : هى طائفة المهندسين الذين ترشحهم اللجنة المختصة من بين خريجى كليات الهندسة للعمل فى الوظائف التى تدعو حاجة الوزارات المختلفة والهيئات والمؤسسات العامة الى الحاقهم بها ، ويصدر بتكليفهم قرار من الوزير المختص أو من ينيبه للعمل بالوزارات والهيئات لمدة سنتين قابلة للامتداد ، وهؤلاء يسرى فى شأنهم حكم المادة الثالثة ، فيكون أمر تكليفهم نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد ، بحيث اذا لم يصدر قرار صريح أو ضمنى بتجديده ، فان الامر يعتبر منتهيا بالنسبة اليهم ٠

الطائفة الثانية : هى طائفة مهندسى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة من غير المكلفين ، والذين يشغلون درجات بميزانية هذه الوزارات والهيئات والمؤسسات من الدرجة الثالثة فما دونها ، وهؤلاء يسرى عليهم الحظر المنصوص عليه فى المادة الخامسة ، فلا يجوز لهم الامتناع عن تأدية أعمال وظائفهم ما لم تنته خدمتهم بأحد الاسباب المنصوص عليها فى المادة ١٠٧ من قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فيما عدا الاستقالة ٠

وآية هذه التفرقة ان نص المادة الثالثة صريح فى انه يتناول طائفة المهندسين من خريجى كليات الهندسة فى الجامعات المصرية الذين رشحتهم اللجنة المختصة للعمل فى الوظائف التى عينتها ، بينما ورد نص المادة الخامسة من هذا القانون عاما ومطلقا ، بحيث يتناول جميع المهندسين بصفة عامة بشرط أن يكونوا من مهندسى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ، وأن يكونوا من الدرجة الثالثة فما دونها — كما وانه من ناحية اخرى فانه يمكن استخلاص هذه التفرقة من المراحل التشريعية للقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ٠ فالتكليف كان ينظمه أمران عسكريان لكل منهما نطاق

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٦٨٦ فى ١٩٦٢/١٠/٢٢ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنتان ١٦ و ١٧ ، بند ١٨٠ ، ص ٤٣٩ ٠

خاص لتطبيقه ، الامر العسكرى رقم ١٢٥ لسنة ١٩٥٥ ويتعلق بخريجى كليات الهندسة الذين يعينون فى وظائف الحكومة والهيئات العامة باداة استثنائية خاصة هى التكليف . والامر العسكرى رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٥ ويتعلق بطائفة المهندسين من غير المكلفين يحظر عليهم الامتناع عن تأدية اعمــال وظائفهم بالاستقالة سواء أكانت صريحة أو ضمنية . وقد جاء القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فجمع بين هذين الامرين ، فتضمنت المادة الثالثة الاحكام التى تضمنها الامر العسكرى رقم ١٢٥ لسنة ١٩٥٥ ، واحتوت المادة الخامسة الاحكام التى تضمنها الامر العسكرى رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٥ ، ومن ثم فان مجال اعمال كل من المادتين يظل مقصورا على نطــاقه الخاص ، فتسرى أولاهما على المهندسين المكلفين ولو كانوا شاغلين لدرجات فى الميزانية ، وتسرى ثانيتهما على مهندسى الوزارات والمصالح والهيئات العامة من غير المكلفين .

على ان الفصل بين هاتين الطائفتين من المهندسين ليس فصلا كاملا ، بمعنى انه يجوز ان يصدر قرار بتعيين المهندس المكلف باداة التعيين العادية طبقا لاحكام قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ خلال فترة تكليفه . ويترتب على ذلك ان يتغير الوضع القانونى له ، فيصبح موظفا معينا بعد أن كان مكلفا ، وتتغير تبعا لذلك الاحكام التى تنظم هذا الوضع القانونى فيخضع لحكم المــادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ بعد ان كان يطبق فى شأنه حكم المــادة الثالثة من هذا القانون .

ـ سريان القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ على كل من يثبت له لقب مهندس .

ذهبت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع (١) الى أن الحظر الوارد فى المــادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ يسرى على جميع مهندسى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة من الدرجة الثالثة فما دونها ، دون أن يقتصر على المهندســين من خريجى كليــات الهندسة فى الجامعات المصرية ، ومن ثم يسرى هذا الحظر على كل من ثبت له ـ قانونا ـ لقب مهندس ، ولو لم يكن من خريجى كليات الهندسة .

والقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ بانشاء نقــابة المهن الهندسية قضى فى المــادة الثالثة منه بان يعتبر مهندسا فى حكم هذا القانون من حصــل على درجة بكالوريوس فى الهندسة من احدى الجامعات المصرية ، وبأنه يعتبر مهندسا مساعدا من حصل على دبلوم الفنون والصناعات ، وبان المهندس

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٧٤٦ فى ١٩٦٤/٨/٢٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٨ ، بند ١٤٢ ، ص ٣٧٦ .

المساعد يعتبر مهندسا اذا كان قد اكتسب — قبل صدور هذا القانون — لقب مهندس بقرار وزارى ، وكان عند منحه اللقب فى الدرجة السادسة على الاقل ، أو اذا مارس بعد تخرجه اعمالا هندسية يعتبرها وزير الاشغال — بعد أخذ رأى مجلس النقابة — كافية لمنحه لقب مهندس وذلك لمدة لا تقل عن عشر سنوات . ومقتضى ذلك انه اذا توافرت فى المهندس المساعد الشروط اللازمة لمنحه لقب مهندس — والمشار اليها — ومنح هذا اللقب فانه يصبح مهندسا — فى حكم القانون المذكور — شانه فى ذلك شأن من حصل على درجة بكالوريوس فى الهندسة من احدى الجامعات المصرية .

فاذا كان السيد / ... قد حصل على دبلوم الفنون والصناعات سنة ١٩٤١ ومن ثم اعتبر مهندسا مساعدا فى حكم القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ ومنح لقب مهندس من نقابة المهندسين فى سنة ١٩٥٤ طبقا لنص المادة الثالثة من القانون الاخير ، فانه — اعتبارا من سنة ١٩٥٤ — يعتبر مهندسا فى حكم هذا القانون ، شأنه فى ذلك شأن من حصل على درجة بكالوريوس فى الهندسة من احدى الجامعات المصرية .

اجراءات التكليف :

قضى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ — فى شأن أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية — فى مادته الاولى بانه على كل مصرى من خريجى كليات الهندسة فى الجامعات المصرية ، أن يقدم خلال أسبوعين من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان النهائى الى اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثانية من هذا القانون اقرارا باسمه وعنوانه والقسم الهندسى الذى تخصص فيه . كما ألزم مسجلى هذه الكليات بأن يقدموا للجنة المذكورة خلال الميعاد المتقدم بيانا بأسماء الخريجين وعناوينهم والقسم الهندسى الذى تخصص فيه كل منهم وتقديره العام فى النجاح . وقضت المادة الثانية من هذا القانون بتكوين لجنة لترشح من واقع البيانات والاقرارات المقدمة أسماء الخريجين الذين تدعو حاجة الوزارات المختلفة والهيئات والمؤسسات العامة الى الحاقهم بوظائفها . ونصت المادة الثالثة من القانون المذكور على ان يصدر الوزير المختص أو من ينيبه أمر تكليف الى الخريجين الذين رشحتهم اللجنة للعمل فى الوظائف التى عينتها ، ويكون الامر نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد .

ويبين من نصوص القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ سالف الذكر ، أن هناك اجراءين يتخذان فى خصوص تكليف المهندسين ، الاول اجراء تمهيدى يتعلق بترشيح هؤلاء المهندسين فى الوزارات المختلفة والهيئات

والمؤسسات العامة ، وتقوم بهذا الاجراء اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثانية من القانون المذكور . أما الاجراء الثانى فهو صدور امر تكليف المهندسين الذين رشحتهم اللجنة المذكورة للعمل فى الوظائف التى عينتها ، ويقوم بهذا الاجراء الوزير المختص أو من ينيبه . واعتبارا من صدور امر التكليف يعتبر المهندسون المذكورون مكلفين .

ولما كانت اللجنة سالفة الذكر قد رشحت بعض خريجى كليات الهندسة لشغل وظائف معيدين بكلية الهندسة بجامعة عين شمس بتاريخ ١٩٥٩/٩/٨ ، وبتاريخ ١٩٥٩/٩/١٩ وافق مجلس كلية الهندسة على ترشيح هؤلاء المهندسين معيدين بها . وفى ١٩٥٩/١٠/٢٤ وافق السيد مدير جامعة عين شمس على الترشيح ، ومن ثم فان القرار الصادر من السيد مدير الجامعة بتاريخ ١٩٥٩/١٠/٢٤ فى هذا الخصوص لا يعتبر موافقة على الترشيح فحسب ، وانما يعتبر فى حقيقته امر تكليف ، اصدره السيد مدير الجامعة بما له من سلطة الوزير المختص فى هذا الشأن ، طبقا لنص المادة ٢١ من قانون تنظيم الجامعات الصادر به القانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ ، وتطبيقا لحكم المادة الثالثة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ .

ولا يسوغ القول ، بأن القرار المشار اليه انما يعتبر موافقة على الترشيح ، دون ان يقصد به التكليف ، ذلك ان الترشيح هو من اختصاص اللجنة المشار اليها فى المادة الثانية من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، أما التكليف فهو من اختصاص الوزير المختص ، وهو فى هذه الحالة مدير الجامعة . ولما كانت اللجنة المذكورة قد باشرت اختصاصها فى ترشيح المهندسين المذكورين ، لشغل وظائف معيدين ، فإن القرار الذى اصدره السيد مدير الجامعة بتاريخ ١٩٥٩/١٠/٢٤ يعتبر مباشرة منه لاختصاصه فى التكليف (١) .

الطبيعة القانونية لأمر التكليف :

يعتبر قرار التعيين هو المنشىء للمركز القانونى للموظف ، وهو مركز تنظيمى عام لا مركز تعاقدى ، وان رضاء الموظف وان كان لا ينهض ركنا على انشاء المركز المذكور ، الا انه بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار ، فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة . أما التكليف فله طبيعته القانونية الخاصة به ، حيث ان رضاء الموظف بقبول الوظيفة متخلف ، ذلك ان التكليف فى أساسه يقوم على استبعاد هذا الرضاء ، ويصدر جبرا عن المكلف لضرورات الصالح

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٤٩ فى ١٩٦٢/٢/٢٥ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنتان ١٦ و ١٧ ، بند ٧٨ ، ص ١٦٥ .

العـام (١) . وهو مؤقت بطبيعته ، وينطوى على مساس بحرية المكلف فى العمل ، بالزامه بتأدية ما يكلف به من مهام وظيفية ، دون اعتداد برضائه وقبوله أو عدم قبوله للتكليف ، فان امتنع عن تأديتها استهدف لعقوبة توقع عليـه (٢) .

وتعتبر القرارات الصادرة بتكليف المهندسين طبقـا للقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ قرارات ادارية فردية ، لصدورها بصدد أفراد معينين بذواتهم ، ولاستنفاذها موضوعها بمجرد تطبيقها على هؤلاء الافراد (٣) .

النظام القانونى للتكليف :

للتكليف نظامه القانونى الخاص به ، وهـو أداة استثنائية خاصـة للتعيين فى الوظائف العامة بحسب الشروط والاحكام المبينة فى القوانين واللوائح الصادرة فى هذا الشأن ، فاذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذه الاداة انسحب المركز الشرطى الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها ومزاياها فى الحدود التى نصت عليها القوانين الخاصة المشار اليها ، واصبح بهذه المثابة وفى هذا الخصوص شأنه شأن غيره من الموظفين (٤) .

وسوف نتناول النظام القانونى للتكليف على الوجه التالى :

ـ تاريخ نفاذ قرارات التكليف فى حق المهندسين :

القاعدة فيما يتعلق بنفاذ القرارات الادارية الفردية والتنظيمية وسريانها فى حق الافراد ، انها تعتبر نافذة بمجرد صدورها من السلطة التى تملكها ، ولكنها لا تسرى فى حق الافراد الموجهة اليهم الا اذا علموا بها عن طريق احدى وسائل العلم المقررة قانونا وهى كقاعدة عامة الاعلان والعلم اليقينى

---

(١) ع ف ١٩٥٩/١٢/١٢ ، ق ٧٠٩ ، س ٤ ، مجموعة السنة ٥ ، بند ١٣ ، ص ٩٤ .
ق . د ف ١٩٦٠/٣/٣ ، ق ٧٨٧ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٣٩ ، ص ٢٣٧ .

(٢) ع ف ١٩٦٨/١/٢٠ ، ق ١٢٦٤ ، س ١١ ، مجمـوعة السـنة ١٣ ، بنـد ٥٩ ، ص ٤٣٢ .

(٣) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتـوى والتشريـع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢١٩ ، ص ٤٣٤ .

(٤) ق . د ف ١٩٦١/٤/١٦ ، ق ٢٢ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٤٩ ، ص ٢٠٩ .

بالنسبة للقرارات الادارية الفردية ، والنشر فى الجريدة الرسمية او فى النشرات التى تصدرها المصالح بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية .

واذا كانت قرارات تكليف المهندسين تعد قرارات ادارية فردية ، ومن ثم لا تسرى فى حق الافراد الموجهة اليهم الا اذا علموا بها عن طريق اعلانهم بها او علمهم بها علما يقينيا ، الا انه بالرجوع الى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ فى شأن أوامر تكليف المهندسين المصريين يتضح ان المشرع قد خص قرارات تكليف المهندسين وهى قرارات ادارية فردية بطريق معين فى كيفية تنفيذها وسريانها فى حق الافراد الموجهة اليهم ، هذا الطريق هو الاعلان ، حيث نص فى المادة الرابعة من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ على انه « لكل من صدر الامر بتكليفه ان يعارض فيه خلال اسبوع من تاريخ اعلانه به ... » ، أى ان السبيل الى تنفيذ قرارات تكليف المهندسين هو اعلان أصحاب الشأن بهذه القرارات حتى تكون نافذة فى حقهم وحتى يمكن الاحتجاج بها فى مواجهتهم .

ولما كان النظام الجارى عليه العمل بوزارة الصناعة فى كيفية تنفيذ قرارات تكليف المهندسين ، هو أن مراقبة السكرتارية بالوزارة تقوم بابلاغ الجهات المعنية بصورة من قرارات التكليف ، فان هذا النظام يعد غير ملائم ، كما انه لا يتفق وما يتطلبه المشرع فى المادة الرابعة من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ من اعلان أصحاب الشأن بهذه القرارات ، وانه يتعين اعلان هذه القرارات الى المهندسين المكلفين بالعمل بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة حتى تكون نافذة فى حقهم ، وحتى يمكن الاحتجاج بها فى مواجهتهم (١) .

– تاريخ بدء سريان المادة ٥ مكررا من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ بتعديل القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ :

لما كان قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ قد أضاف بالمادة الثانية منه الى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية مادة جديدة برقم ٥ مكررا تنص على ان يحظر تعيين او تشغيل أو الحاق أى مهندس من الخاضعين لاحكام هذا القانون بعمل فى الحكومة او الهيئات أو المؤسسات العامة أو الشركات أو لدى الافراد او فى أيه جهة أخرى سواء أكانت حكومية ام غير حكومية ولو كان ذلك بصفة عارضة أو على سبيل الاستشارة وسواء

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع . السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢١٩ ، ص ٤٣٤ .

كان ذلك بأجر أو بغير أجر ما لم يقدم ما يثبت عدم سبق تكليفه أو اعفائه من التكليف أو انتهائه دون تجديد أو قبول استقالته على حسب الاحوال » ٠

كما نصت المـادة السادسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه معدلة بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ على معاقبة من يخالف احكامه بالحبس مدة لا تجـاوز ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسين جنيها ولا تجـاوز ثلاثمائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين ويمحى اسم المخالف من سجلات نقابة المهن الهندسية ، وذلك لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات ٠

ولـما كانت القوانين الجنائية لا تسرى إلا على ما يقع لاحقـا لتاريخ نفاذها ولا يترتب عليها اى أثر فيما وقع قبل ذلك ، لهذا فان الحكم الوارد فى المـادة ٥ مكررا المضافة بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ الى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية ، والتى تقضى بحظـر تعيين او تشـغيل أو الحـاق أى مهندس من الخاضعين لاحكام هذا القانون بعمل فى الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الشركات أو لدى الافراد أو فى أية جهة اخرى سواء اكانت حكومية او غير حكومية ولو كان ذلك بأجر أو بغير أجر مالم يقدم ما يثبت عدم سبق تكليفه أو اعفائه من التكليف أو انتهائه دون تجديد أو قبول استقالته على حسب الاحوال ـ انما يسرى اعتبارا من تاريخ نفاذ القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ ، فلا ينطبق على ما تم قبل نفاذه من تعيينات أو تشغيل او الحاق (١) ٠

ـ انعدام قرار التعيين اذا صدر قرار بالتكليف :

يبين من تقصى التشريعات المنظمة لاوامر تكليف المهندسين ان ثمة اعتبارات تتعلق بالصالح العام قـد استلزمت توفير المهندسين للمشروعـات الهندسية التى تتولاها الحكومة والهيئات العامة بعد ان اعرضوا عنها مؤثرين العمل بالمؤسسات الخاصة ٠ وقد اتخذ المشرع لتحقيق هذا الغرض سبيلين : أولهما ـ تكليف المهندسين المتخرجين حديثا بالعمل فى الحكومة والمؤسسات العامة ٠ وثانيهما ـ نهى من كان معينا منهم من قبل (حتى الدرجة الثالثة) عن الامتناع عن العمل فى هذه الجهات ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١٢٥٠ فى ١٩٦٦/١١/٢٦ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢١ ، بند ٣١ ، ص ٥٧ ٠

ولئن كان نهى المشرع للمهندسين المعينين فعلا فى خدمة الحكومة والمؤسسات العامة عن الامتناع عن العمل يحول بذاته دون تسرب المهندسين الى غير هذه الجهات فيحقق غرض المشرع من هذه الوسيلة ، الا ان وسيلة التكليف لا تحقق الغرض منها ، اذا ترك الامر لمحض رغبة المتخرجين حديثا فيلتحقوا بطريقة أو باخرى وفق رغباتهم بجهات غير الجهات التى يرشحون للعمل فيها ولو كانت جهات عامة ، ومن ثم فانه يتعين ـ لكى تحقق هذه الوسيلة هدفها ـ عدم الاعتداد بالقرارات التى تصدر بتعيينهم فى تلك الجهات واعتبارها معدومة الاثر لتعارضها مع أهداف القانون المشار اليه تعارضا يهدر حكمته ويفوت تحقيق المصلحة العامة التى تغياها المشرع من ورائه (١) ٠

وعلى مقتضى ما تقدم يكون القرار الصادر من وكيل وزارة الحربية بتعيين المهندس / ٠٠ فى الهيئة العامة للمصانع الحربية رغم سبق ترشيحه للعمل فى وزارة الصناعة بقرار من اللجنة المختصة تطبيقا للقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، يكون هذا القرار معدوم الاثر ويكون القرار الصادر من وزير الصناعة بتكليفه بالعمل فى مصلحة الرقابة الصناعية اثر ترشيحه للعمل فى وزارة الصناعة بالقرار المشار اليه الصادر من اللجنة المختصة قرارا صحيحا مطابقا للقانون ٠

ـ مدى امكانية تعديل التكليف من جهة الى أخرى :

لا يعتد بالقرار الوزارى رقم ١٠١ لسنة ١٩٦٤ الصادر من السيد وزير السد العالى فى ١٩٦٤/٩/٢٢ بتعديل تكليف المهندس / ٠٠٠ للعمل بمصلحة المناجم والوقود وموافقة هذه الجهة الاخيرة على ذلك ، لأنه ليس لوزير السد العالى اى اختصاص فى اصدار مثل هذا القرار ، لان المشرع قرر بالقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ومن بعده القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ الاجراءات الواجب اتباعها بصدد تكليف المهندسين وتعديل تكليفهم والغائه ٠ وهذه الاجراءات تنحصر فى ان تتولى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس المجلس التنفيذى ترشيح أسماء الخريجين الذين تدعو حاجة العمل بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة الى الحاقهم بوظائفها ٠ وبعد هذا الترشيح يصدر الوزير المختص أو من ينيبه أمر تكليف الى الخريجين الذين رشحتهم اللجنة للعمل بالوظائف التى عينتها ويكون هذا الامر نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد مددا أخرى مماثلة ٠

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٨٠ فى ١٩٦٠/١١/١٧ ، مجموعة فتاوى الجمعية العمومية ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ١٦٨ ، ص ٣٢٧ ٠

ومن ثم فانه اذا ما اريد تعديل تكليف المهندس / ٠٠٠ للعمل بأى جهة من الجهات ، فانه يتعين عرض الموضوع بظروفه واحواله على لجنة التكليف واتباع الاجراءات السابق الاشارة اليها (١) ٠

وذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى الى انه يبين من الاطلاع على قرار اللجنة المختصة انها رشحت المهندس / ٠٠٠ للعمل فى وزارة الصناعة ومصالحها ٠٠ ولما كانت الهيئة العامة للبترول مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة ، وذات ميزانية مستقلة ، أى انها لا تعتبر مصلحة من المصالح العامة التابعة لوزارة الصناعة بوصفها مشروعا اداريا لهذه الوزارة ، فمن ثم لا يجوز تعديل أمر التكليف الى العمل بهذه الهيئة بدلا من مصلحة الرقابة الصناعية (٢) ٠

وعلى عكس ما انتهى اليه القسم الاستشارى انتهى القسم القضائى ٠ فتقول محكمة القضاء الادارى فى حكم لها :

لما كان المهندس الذى يكلف يصبح تماما فى مركز واحد مع الموظف المعين من حيث خضوعه لكافة القوانين والنظم التى تحكم علاقة الموظفين العاملين بالحكومة ، فيجرى عليه ما يجرى عليهم من احكام تلك القوانين والنظم طالما مازال مكلفا ٠ لذلك فانه تبعا لذلك يجوز نقل المهندس اثناء سريان تكليفه من وزارة الى اخرى حسب حاجة العمل ومقتضيات الصالح العام ، شانه فى ذلك شان الموظف المعين بأداة عادية ٠ ولا معقب على جهة الادارة فى هذا الشان ، مادام ان قرارها قد خلا من اساءة استعمال السلطة ، ومادام أن النقل لا ينطوى على جزاء تاديبى مقنع بتنزيل الموظف الى وظيفة درجتها اقل ولا يفوت على الموظف المنقول دوره فى الترقية بالاقدمية فى الوظيفة المنقول منها (٣) ٠

وتقول فى حكم آخر :

من حيث ان المدعى كلف فى بادىء الامر للعمل بوزارة الصحة ثم عدل هذا التكليف الى العمل بهيئة السكة الحديد ٠ ولما كان من المستقر عليه

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢٢٢ ، ص ٤٤٤ ٠

(٢) فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٨٠ فى ١٩٦٠/١١/١٧ ، مجموعة فتاوى الجمعية العمومية ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ١٦٨ ، ص ٣٢٧ ٠

(٣) ق ٠ د فى ١٩٦٦/٤/١٠ ، ق ٧٤٩ ، س ١٨ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ٣٥١ ، ص ٦٥١ ٠

ان قرار التكليف بمثابة قرار تعيين فى الوظائف العامة ، فان تعـديل تكليف المدعى يعد فى هذه الحالة بمثابة قرار نقل الى الهيئة المذكورة ، وهـو على هذه الصورة لا يخرج عن كونه نقلا مكانيا تجريه الجهة الادارية بما لها من سلطة تقديرية ، مراعية فى ذلك الصالح العام دون تعقيب ، مادام تصرفها قد خلا من اساءة استعمال السلطة (١) ٠

وفى اعتقادنا ان الخلاف بين القسم الاستشارى والقسم القضائى مرجعه الى اختلاف الزمن ٠ ففى أعقاب صدور قانون التكليف عام ١٩٥٦ كان طبيعيا ان يكون هناك تشدد فى تطبيقه ، وهو الامر الذى اتبعه القسم الاستشارى ، ولمـا تقادم العهد بهذا القانون وتكاثر عدد المهندسين واصبحت الحاجـة اليهم اقل ، كان التساهل الذى سلكه القسم القضائى ٠ وهنا تظهر مرونة القانون الادارى وتطوره ليتلاءم مع الواقع ٠

مـــدة التكليف :

تقول احدى فتاوى القسم الاستشارى (٢) :

يصدر قرار تكليف المهندسين لمدة سنتين ، ما لم يصدر قرار آخـر قبل انتهاء مدة التكليف بامتداد التكليف المذكور لمدة أخرى ، فاذا مـا انتهت هذه المـدة دون صدور قرار الامتداد ، فان مقتضى الامـر ولازمه انتهاء التكليف بقوة القانون ٠

وتأسيسا على ذلك ، فانه متى كان الثابت ان مدة السنتين المكلف خلالها المهندس قد انتهت فى ١٩٦١/٥/٢٥ ، ولم يصدر قرار آخر بامتداد هذا التكليف لمدة أخرى ، فمن ثم يكون التكليف قد انتهى ، ومتى انتهى التكليف فانه لا يجوز بعد ذلك صدور قرار بالامتداد والا وقع على غـير محــل ٠

ولا يغـير من ذلك كون المهندس المذكور لم يفصح عن رايه فى البقـاء فى الخدمة ، او انه كان يستوفى باقى مسوغات تعيينه بعد انتهـاء مـدة التكليف ، اذ العبرة بارادة الجهة ذات الشأن والتى يجب عليها ان تفصح

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٩/١/٣٠ ، ق ٣٣٠٣ ، س ١٩ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ٢٩٨ ، ص ٥٣٤ ٠

(٢) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٦٢/٤/١٩ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، بند ٩٤ ، ص ٢١٥ ٠

عنها فى الوقت الملائم ، وذلك باصدار قرار بامتداد التكليف قبل انتهاء مـدته .

واذا كان السيد المذكور قد قام بالعمل بعد انتهاء مدة التكليف فى ١٩٦١/٥/٢٥ ، فان حقيقة التكييف القانونى لوضعه خلال هذه المدة ، هو انه يقوم بالعمل كموظف فعلى ويتقاضى الاجر استنادا الى قاعدة الاجر مقابل العمل .

وفى هذا السياق ذهبت محكمة القضاء الادارى الى ان مدة التكليف سنتان قابلة للامتداد ، وانه لامتدادها لمدة أخرى يتعين صدور قرار بذلك قبل انقضاء المدة الاولى . فتقول المحكمة : اذا كان الثابت من الاوراق ان المدعى قام بتنفيذ القرار رقم ٢٣٥ الصادر بتكليفه اعتبارا من ١٩٥٩/٨/١٧ واستمر مؤديا لعمله مدة سنتين ، ولم يصدر قرار بامتدادها قبل انتهائها فى ١٩٦١/٨/١٧ فمن ثم لا يجوز للمدعى عليها ان تعود فتطالب المدعى بالاستمرار فى العمل (١) .

غير أن محكمة القضاء الادارى ذهبت فى حكم آخر الى جواز مد مدة التكليف دون اشتراط اتصال المدد فتقول (٢) :

تنص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فى شأن أوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية والمعدلة بالقرار الجمهورى بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ على ان « يصدر الوزير المختص أو من ينيبه أمر تكليف الى الخريجين الذين رشحتهم اللجنة للعمل فى الوظائف التى عينتها ويكون هذا الامر نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد مددا أخرى مماثلة » .

ويبين من نص المادة السابقة ان الوزير المختص أو من ينيبه يترخص فى تكليف المهندس المرشح من قبل اللجنة المختصة للعمل فى الوظيفة التى تعينها له لمدة سنتين كما يترخص أيضا فى تكليفه لمدة أخرى أو أكثر مماثلة . ولا يستفاد من النص المذكور ان المشرع قد اشترط ان تكون مدة التكليف الثانية أو التالية لها متصلة ، ذلك لان تفسير هذا النص يتعين ان

---

(١) ق . د فى ١٩٦٥/٣/١٧ ، ق ٤٧١ ، س ١٦ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٥٧ ، ص ٣٠٦

(٢) ق . د فى ١٩٦٧/٦/٢٧ ، ق ٤ ، س ٢١ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ١١٣ ، ص ١٨٧ .

يكون فى ضوء الحكمة التى وضع من اجلها والتى اقتضت الزام هؤلاء المهندسين بالعمل فى المشروعات الانتاجية جبرا عنهم ، فصدرت لذلك تشريعات التكليف مستهدفة مصلحة الجماعة وترجيحها على مصلحة الفرد . وهكذا اقتضت المصلحة الخروج على حرية الفرد فى العمل ، وبالتالى فانه عند تفسير نص المادة الثالثة سالفة الذكر يقتضى الامر عند الترجيح تغليب المصلحة العامة على مصلحة الفرد .

وهذا الحكم محل نظر ، ذلك أن الامتداد لا يتصور الا اذا كان التكليف ساريا ، اما اذا انتهى التكليف الذى حدده القانون بسنتين فلا يتصور امتداده ، وانما يتصور ان يصدر قرار جديد بالتكليف ، وفى هذه الحالة يكون التكليف مخالفا للقانون الذى حدد مدة التكليف بسنتين لا غير قابلة للامتداد .

غير ان السنتين لا تنتهيان اذا لم ينفذ المكلف قرار التكليف . فاذا كان قد صدر قرار بتكليف المدعى بالعمل بمعاهد التعليم الصناعى بوزارة التربية والتعليم لمدة سنتين تبدأ من تاريخ تسلمه العمل .. والثابت ان المدعى لم يتسلم العمل الذى كلف به ، ومن ثم فلم تبدأ السنتان المذكورتان فى حقه واحيل بسبب ذلك الى المحاكمة الجنائية وصدر عليه حكم بالغرامة ، فان هذا لا ينفى حق الوزارة فى أن تعود فتصدر قرارا بتجديد التكليف الاول طالما ان هذا التكليف لم يدخل فى طور التنفيذ ، ويبقى حق الوزارة قائما طالما قامت المخالفة بعدم تنفيذ أمر التكليف الاول . يؤكد ذلك ويدعمه انه طالما كان المهندس المكلف متخلفا عن القيام بتنفيذ التكليف فان مخالفته تحمل فى طياتها طابع الاستمرار ، فاذا عد ذلك الامر من المهندس المكلف جريمة فهى جريمة مستمرة بلا شك وليست جريمة وقتية .. ويبقى حق جهة الادارة قائما فى تعريض مرتكبها للعقوبة طالما كان حقها فى تكليفه ثابتا . فاذا كانت هذه الجهة قد أصدرت قرارا بتاريخ ١٩٦٠/١٠/١٨ بتجديد تكليف المدعى لمدة سنتين اخريين فان هذا لا يعتبر امتدادا للتكليف الاول يجب ان يصدر قبل انتهاء فترة ذلك التكليف وانما هو تجديد له ، وبعبارة اخرى تثبيت له ، بل ان الوزارة ما كانت فى حاجة الى اصدار قرار جديد لان القرار الاول لايزال قائما لعدم تنفيذه بتسلم العمل المكلف به . وعلى ذلك فان هذا القرار الاخير لا يعتبر مخالفا للقانون (١) .

ولا شك أن المحكمة فى هذا الحكم قد نفذت الى روح القانون

---

(١) ق . د ق ١٩٦٣/٧/٩ ، ق ١٦٢ ، س ١٦ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٠٦ ، ص ٢٢١ .

واعملته ، ذلك ان المهندس الذى يتهرب من تنفيذ قرار التكليف ينبغى الا يكافأ على هـذا التهرب ، بل يتعـين التشـدد معـه فى وجوب تنفيذ التكليف ، ففى ذلك اجبار له على احترام القانون من جهة ، واعمال لقاعدة المساواة بينه وبين زملائه المهندسين المكلفين من جهة اخرى ٠

عدد مرات التكليف :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الحكم بوقف تنفيذ القرار الصادر من وزارة الاشغال والقاضى بمد تكليفه للمرة الثالثة اعتبارا من ١٩٦٣/١٠/٥ ولمدة سنتين اخريين ، وفى الموضوع بالغاء القرار سالف الذكر ٠

وقد ذهبت محكمة القضاء الادارى (١) الى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وأقامت قضاءها على ان المشرع فى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ قصد بعبارة « لمدة سنتين قابلة للامتداد » اعمال مدلولها القانونى ، بأن يكون الامتداد مرة واحدة بذات المدة ، وان القول بغير ذلك يجعل التكليف مؤبدا يهدر ارادة المهندس الجديد ، ويغل نشاطه بالتزامات جديدة الى ما لا نهاية ، الامر الذى يتعارض مع حرية العمل ، وهى حق أولى للانسان كفلته كافة الدساتير ، وانه لذلك يكون التكليف فى مفهوم هذا القانون موقوتا بمدة سنتين قابلة للامتداد مرة واحدة فقط ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه يكون قد صدر مخالفا للقانون ٠

طعنت الحكومة فى الحكم سالف الذكر امام المحكمة الادارية العليا (٢) التى انتهت الى ان القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ قضى بأن يصدر الوزير المختص أمر تكليف الى الخريجين الجدد من المهندسين لمـدة سنتين قابلة للامتداد ٠٠ وقد جاءت عبارة « قابلة للامتداد » بصفة عامة مطلقة بحيث يفهم منها ان التجديد يكون بحسب تقدير جهة الادارة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ويمتد بصفة عامة دون قصره على مدة واحدة ، لان الاصل ان المطلق يجرى على اطلاقه ما لم يقيد بنص صريح ٠٠ والقول بغير ذلك هو تخصيص بغير مخصص يأباه منطق الاشياء وطبيعة الامور ٠ يؤكد هـذا النظر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٥٨ الذى جعـل تكليف المهندسين المعينين وفقا لاحكامه لمدة سنتين قابلتين للامتداد لمدد أخرى ٠ وحكمة الامتداد المتكرر قائمة بدورها فى حق المهندسين الخاضعين لاحـكام القـانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ٠ كمـا ان القانون رقـم ٧٤ لسـنة ١٩٦٤ جعل تكليف المهندسين الخاضعين لاحكامه لمدة سنتين قابلتين للامتداد مددا أخرى مماثلة ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٤/٣/١٧ ، ق ١٧٣ ، س ١٨ ٠

(٢) ع فى ١٩٦٨/١/٦ ، ق ١٠٥٧ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ٥١ ، ص ٣٧٩ ٠

وردت المحكمة على قول محكمة القضاء الادارى بأن امتداد التكليف عدة مرات يجعل هذا التكليف مؤبدا ، بأن هذا القول مردود بأن حق جهة الادارة فى ذلك مؤقت بطبيعته ، ذلك لانه مقيد ، من جهة ، بدرجة الوظيفة التى يشغلها المهندس وفقا للمادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ٠ ومن جهة أخرى فانه رهين بالغاية التى استهدفها المشرع من تقرير نظامه والحكمة التى رمى اليها من جرائه — وهى عدم توقف المشروعات العامة — ومتى تحققت هذه الغاية ، سواء باتمام هذه المشروعات فى الجهة المكلف فى نطاقها المهندس أو بتوافر عدد المهندسين فيها مما لا يخشى معه توقفها ، سقط مبرر التكليف وانقطعت تبعا لذلك الحاجة الى مد مدته ٠

ومحكمة القضاء الادارى بحكمها هذا ارادت أن تضيق بقدر الامكان من القيود الواردة على حرية العمل ، وهو بلاشك اتجاه مشكور ، ذلك انه يوفق بين المصلحة العامة ، حين يعطى للادارة الحق فى تكليف المهندس لمدة اربع سنوات ، وبين المصلحة الخاصة حين يطلق للفرد حرية العمل بعد انقضاء هذه المدة ٠ غير أن المحكمة الادارية العليا كانت أكثر تحفظا ، وغلبت فى تفسيرها المصلحة العامة على حرية الفرد فى العمل ٠

ولقد عدلت محكمة القضاء الادارى عن قضائها هذا بعد تعديل القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ (١) ، اذ ذهبت الى ان المادة الثالثة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ تنص على أن « يصدر الوزير المختص أو من ينيبه أمر تكليف الى الخريجين الذين رشحتهم اللجنة للعمل فى الوظائف التى عينتها ، ويكون هذا الامر نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد ٠ » ٠ وبتاريخ ١٩٦٤/٣/٢٣ صدر القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ بتعديل بعض أحكام هذا القانون ومن بينها الحكم الوارد فى المادة الثالثة المشار اليها ، واستبدل بنص هذه المادة النص الاتى : « يصدر الوزير المختص أو من ينيبه أمر تكليف الى الخريجين الذين رشحتهم اللجنة للعمل فى الوظائف التى عينتها ٠ ويكون هذا الامر نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد مددا أخرى مماثلة » ٠

ومفاد هذا التعديل انه يحق للجهة الادارية ان تمد مدة تكليف المهندسين المكلفين لأكثر من مدة دون قيد ، وذلك حسب مصلحة العمل وحاجتها الى المهندسين ٠ ولما كان القرار المطعون فيه قد صدر فى ظل هذا التعديل وبعد نفاذه فان السيد وزير / ٠٠٠ يكون من ثم قد استعمل السلطة المخولة له

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٥/١/١٩ ، ق ١٧٨ ، س ١٩ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٢٤١ ، ص ٤٧٣ ٠

قانونا بمد مدة تكليف المدعى سنتين أخريين ٠ وعلى ذلك يكون هذا القرار صحيحا مطابقا لاحكام القانون ٠ ولا وجه بعد ذلك لما يقوله المدعى من ان التعديل الجديد لا يسرى الا بالنسبة للمهندسين الذين يتخرجون بعد العمل به دون المهندسين الذين تخرجوا قبل ذلك ، وان اعمال هذا التعديل على حاله هو تطبيق للقانون بأثر رجعى مع عدم النص على ذلك ٠ لا وجه لذلك اذ ان هذا التعديل مطلق النص بحيث يسرى بأثر حال مباشر على جميع المهندسين المكلفين الموجودين اعتبارا من تاريخ العمل به ، دون ما تفرقة بين من تخرجوا قبل هذا التاريخ او بعده ، طالما انهم يحملون صفة المهندسين المكلفين وقت نفاذه ٠

وبالطبع ، فانه لم يكن أمام محكمة القضاء الادارى ، الا أن تعدل عن قضائها السابق ، وتتبنى وجهة النظر الجديدة ، فى ضوء النص المعدل الواضح والصريح ، الذى يعطى الادارة الحق فى مد مدة التكليف لأكثر من مرة دون قيد ٠

مدى جواز مد التكليف بعد انتهاء مدته :

فى احدى الدعاوى طلب المدعيان وقف تنفيذ قرار مد مدة تكليفهما وفى الموضوع بالغاء القرار المطعون فيه ٠وقال المدعيان انهما كلفا لمدة سنتين وانتهت هذه المدة فى ١٩٥٩/٩/٢١ وأصبحا بذلك غير مكلفين ، الا ان الادارة أرسلت لهما بعد انتهاء مدة التكليف فى ١٩٥٩/١٠/٥ تخطرهما بأنه قد صدر قرار بمد مدة تكليفهما سنتين أخريين ٠ وهذا القرار باطل فى رايهما لأن قرار المد كان يجب أن يصدر قبل انتهاء مدة السنتين ٠

انتهت محكمة القضاء الادارى (١) الى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ٠ واقامت قضاءها على ان نص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ اذ أجاز للوزير مد مدة التكليف ، فان مقتضى ذلك ان يفصح عن ارادته فى هذا الصدد قبلما تنتهى مدة التكليف ، اذ بانتهائها يصبح المكلف فى مركز قانونى يقضى بأنه ادى ما فرضه القانون من خدمة عامة بحيث لا يجوز قانونا تكليفه بالعمل مرة أخرى رغم ارادته ٠

غير ان المحكمة الإدارية العليا ذهبت الى عكس ذلك قائلة انه اذا كانت الوزارة قد أظهرت نيتها قبل انتهاء مدة السنتين بالنسبة للمدعيين — وهما مهندسان مكلفان ليس لمرة واحدة فحسب بل عدة مرات — فى امتداد خدمتهما ، وذلك بأن عرضت عليهما لذلك الامتداد وسيلة

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٠/٦/٢٨ ، ق ٦٦١ ، س ١٤ ٠

التعيين فى الدرجة السادسة بالكادر الفنى العالى ، فانه من الواضح ان ذلك يعنى انها كانت تفضل لو أن هذا الامتداد قد تم برضائهما . ولكن ذلك لا ينفى نيتها فى امتداد خدمة المدعيين جبرا اذا امتنع عليها رضاء المدعيين ، اذ هى تملك هذا الامتداد ، ومن ثم فانه لا تثريب عليها ان هى اصدرت قرارها المطعون فيه بعد انتهاء مدة السنتين بفترة وجيزة (١) .

ونحن من جانبنا نؤيد ما ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى ، ذلك انه لا يكفى لامكان مد مدة التكليف ان تظهر الادارة نيتها فى امتداده قبل انتهاء مدته ، بل يتعين أن تنشط الادارة فى اتخاذ اجراء إيجابى هو مد مدته فعلا . ذلك ان تقييد حرية من الحريات هى حرية العمل ، يقتضى من الادارة ان تكون حريصة على اتباع ما يقضى به القانون من وجوب مد مدة التكليف قبل انتهاء مدته ، لا أن تنتظر حتى تنتهى المدة ثم تقوم باصدار قرار التكليف ، متعللة فى ذلك بهذا السبب او ذاك .



وفى دعوى أخرى طلب المدعى وقف تنفيذ والغاء القرار الصادر بمد مدة تكليفه . وقال شارحا دعواه انه كلف للعمل مهندسا بمصلحة الطرق والكبارى اعتبارا من ١٩٦٠/١٠/١١ وانتهت مدة تكليفه فى ١٩٦٢/١٠/١٠ دون تجديد . ولما طلب اعطاءه شهادة بخلو طرفه من التكليف حتى يتمكن من الالتحاق بالعمل الذى اختاره لنفسه تلقى فى ١٩٦٢/١١/١ كتابا من المصلحة تبلغه بصدور قرار فى ١٩٦٢/١٠/٢١ بتجديد تكليفه لمدة سنتين اخريين ابتداء من ١٩٦٢/١٠/١١ ، وينعى على هذا القرار بطلانه .

ذهبت محكمة القضاء الادارى (٢) الى وقف تنفيذ القرار بمد تكليف المدعى ، واقامت قضاءها على ان عدم اخلاء طرفه بعد انتهاء فترة التكليف الاولى لا يمكن اعتباره بمثابة قرار بالتجديد ، لانه يجب حتى يحدث القرار الادارى اثره ان تفصح الادارة عن ارادتها ، فان هى سكتت فالأصل أن يفسر هذا السكوت على انه بمثابة قرار بالرفض . أما التأشير الذى تستند اليه فى التدليل على انها قد كشفت عن نيتها فى مراعاة تجديد التكليف فى الميعاد فلا يعتد به ، ذلك ان الرغبة التى يعتد بها فى الكشف عن هذه الارادة على الوجه الذى يحدث أثره القانونى هى التى تظهر فى الوقت المناسب لاصدار القرار ، أى فى الوقت الذى تتوافر فيه الاسباب والدواعى التى تثير اصداره

---

(١) ع ق ١٩٦٢/٤/٢١ ، ق ٢٥٤٥ ، س ٦ و ق ١٥٣٣ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٦٧ ، ص ٦٨٣ .

(٢) القضية رقم ٣٥٠ ، س ١٢ .

وعندئذ فقط يصدر رجل الادارة المختص او على الاقل يفكر وتتجه ارادته حسب الظروف القائمة فى هذا الوقت الى اصدار القرار او عدم اصداره ، وذلك أولى بالاتباع اذا تعلق الامر بقرار هو استثناء وقيد على مبدأ حرية العمل . والثابت فى الاوراق ان مشروع قرار مد فترة التكليف قد صدر فى ١٩٦٢/١٠/١٥ وان قرار المد صدر فى ١٩٦٢/١٠/٢١ فكلاهما وقعا بعد انتهاء فترة التكليف الاولى ليكون القرار قد صدر باطلا لوقوعه على غير محل .

وقد انتهت المحكمة الادارية العليا (١) الى عكس ذلك حينما قالت : ان المستفاد من الاوراق ان حاجة مصلحة الطرق والنقل البرى الى المهندسين — ومن بينهم المدعى — كانت تقتضى الابقاء على الموجودين منهم فى الخدمة حتى لا يتعطل تنفيذ المشروعات المعهود بها اليها . لذلك انصرفت نيتها بعد تكليف المدعى للعمل بها ابتداء من ١١ أكتوبر سنة ١٩٦٠ الى استبقائه فى الخدمة بعد انتهاء سنتى التكليف فعرضت عليه فى مارس سنة ١٩٦١ ان يتم ذلك برضائه عن طريق تعيينه فى الدرجة السادسة فلما رفض اظهرت نيتها فى اطالة خدمته ، وذلك بالتأشير على الاوراق فى ٢٢ من مارس ثم فى ١٥ من مايو سنة ١٩٦١ بأن يراعى مد تكليفه كل سنتين من تاريخ استلامه العمل ،كما انها لم تجبه الى طلب اخلاء طرفه الذى تقدم به فى ١٩٦٢/١٠/٢١ اى فى اليوم التالى لانتهاء مدة تكليفه واتخذت الاجراءات اللازمة لاستصدار قرار وزارى بمد مدة هذا التكليف عقب انتهاء تكليفه بفترة وجيزة .

وحيث ان الجهة الادارية المختصة قد اظهرت نيتها فى مد مدة تكليف المدعى قبل انتهائها على الوجه السابق بيانه بسبب حاجتها الشديدة الى خدمات المهندسين التى ظلت قائمة لم يطرأ عليها تغيير طوال تلك المدة ، فانه لا تثريب على الوزارة ان هى اصدرت قرارها المطعون فيه فى ١٩٦٢/١٠/٢١ ، اى بعد انتهاء مدة تكليف المدعى بفترة وجيزة ، وليس من شأن ذلك أن يؤثر فى سلامة هذا القرار .

ونحن من جانبنا نرى ان حكم المحكمة الادارية العليا غير سليم ، ذلك ان المادة ٣ من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ تنص على ان يصدر الوزير المختص أو من ينيبه أمر تكليف الى الخريجين الذين رشحتهم اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٢ للعمل فى الوظائف التى عينتها ، ويكون هذا الامر نافذا لمدة سنتين قابلة للامتداد . والامتداد الذى يرد على مدة التكليف

---

(١) ع فى ١٩٦٧/٥/١٣ ، ق ٨٨٠ ، س ٩ و ق ١٠٤٨ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ١١٣ ، ص ١٠٣٩ .

المحددة أصلا فى القانون لا يتصور عقلا ـ فى عبارة النص ومعناه ـ الا اذا أصدر الوزير قراره بالامتداد قبل نهاية مدة التكليف . فاذا انتهت امتنع امتدادها وانقضى بانتهائها أثر أمر التكليف ، وعاد للمكلف كامل حريته فى العمل ، بعد أن أدى ما ألزمه به القانون من عمل اجبارى . ثم ان مدة التكليف هى محل قرار الوزير بالامتداد وبانقضائها لا يكون ثمة محل للقرار ومن ثم كان قرار تجديدها ـ والمقصود امتدادها ـ غير قائم على محله ، ما لم يكن المقصود تكليفا مكررا وهو غير جائز فى حكم القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ .



وفى دعوى ثالثة طلب المدعى وهو مهندس مكلف وقف تنفيذ والغاء القرار الصادر فى ١٩٦٤/١٠/٣ من السيد نائب رئيس الوزراء للزراعة والرى فيما تضمنه من تجديد أمر تكليفه لمدة سنتين أخريين بعد انتهائه فى ١٩٦٤/٨/٣١ .

وقد انتهت محكمة القضاء الادارى الى الغاء القرار سالف الذكر ، وأقامت قضاءها على ان المستفاد من القرار الوزارى رقم ٩٤ الصادر فى ١٩٦٢/١٠/٧ ان المدعى كلف بالعمل لمدة سنتين من تاريخ تسلمه العمل . واذا كان قد تسلم العمل فى أول سبتمبر سنة ١٩٦٢ فان مدة تكليفه تكون قد انتهت فى ١٩٦٤/٨/٣١ ولم يثبت ان جهة الادارة أفصحت عن نيتها برغبتها فى تجديد تلك المدة قبل انتهائها ومن ثم فان القرار المطعون فيه يكون قد وقع باطلا لصدوره فى ١٨ من سبتمبر سنة ١٩٦٤ بعد انتهاء مدة التكليف (١) .

طعن فى الحكم المذكور فانتهت المحكمة الادارية العليا الى القول بأن الاصل فى القرارات الادارية هو نفاذها من تاريخ صدورها دون أن يكون لها أثر رجعى . والمستفاد من القرار الصادر فى ١٩٦٢/١٠/٧ بتكليف المدعى بالعمل انه قد التزم هذا الاصل ، ذلك انه ولئن كان قد حدد مدة التكليف بسنتين اعتبارا من تاريخ تسلم المهندس المكلف للعمل الا انه افترض أن تسلم العمل انما يكون بعد صدور قرار التكليف واخطار المهندس به . يقطع بذلك نص المادة الثانية من القرار المذكور على امهال المهندسين المكلفين مدة أسبوعين من تاريخ اخطارهم لتسلم العمل والا اعتبروا متخلفين وطبقت عليهم المادة السادسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ التى تنص

---

(١) ق . د فى ١٩٦٥/٧/٢٩ ، ق ١٧٧ ، س ١٩ .

على عقاب من يخالف احكام هذا القانون . وعلى ذلك فان مدة تكليف المدعى تحسب من تاريخ صدور القرار بهذا التكليف باعتبارها مدة العمل الذى اداه فى ظل التكليف وخضوعا لاحكامه اما مدة العمل السابقة التى قضاها مختارا فى خدمة الشركة فلا تمتد اليها آثار قرار التكليف ولا تدخل فى حساب مدتــه (١) .

وبحساب سنتى التكليف ابتداء من ١٩٦٢/١٠/٧ تاريخ صدور القرار رقم ٩٤ لسنة ١٩٦٢ فانها تنتهى فى ١٩٦٤/١٠/٦ ، واذ صدر القرار المطعون فيه بتجديدها فى ١٩٦٤/٩/١٨ اى قبل انتهائها ، فانه لا يكون هناك وجه للنعى عليه بالبطلان بمقولة انه صدر بعد انتهاء مدة التكليف .

ونحن من جانبنا لا نميل الى راى المحكمة الادارية العليا . فمادام قرار التكليف قد صدر محددا مدة التكليف بسنتين من تاريخ تسلم المكلف العمل ، وكان قد تسلم العمل قبل صدور القرار ، فان مدة التكليف تبدأ اعتبارا من تاريخ تسلم العمل وليس من تاريخ صدور القرار . ويترتب على ذلك انه يتعين لمد مدة التكليف ان يتم ذلك قبل انقضاء سنتين من تاريخ تسلمه العمــل وليس من تاريخ صــدور قرار التكليف . وإذ لم تراع الادارة ذلك ، فان قرارها بتجديد التكليف بعد انتهاء مدته يكون غير سليم .

ان هذا القول فى زعمنا هو الذى يتفق مع صحيح حكم القانون ، ومع ضرورة التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ، ومع وجوب التشدد فى تفسير النصوص التى تقيد الحريات العامة .



وفى دعوى رابعة طلب المدعى وقف تنفيذ والغــاء قرار وكيل وزارة التربية والتعليم الصادر فى ١٩٦٠/١٢/٣ بتجديد مدة تكليفه من ١٩٦٠/١٢/٦ الى ١٩٦٢/١٢/٥ . وقال انه صدر قرار بتكليفه لمدة سنتين من ١٩٥٦/١٢/٦ الى ١٩٥٨/١٢/٥ ولم تجــدد مدة التكليف الا بموجب القــرار رقم ٣٥٧ فى ١٩٦٠/٣/٦ لمدة سنتين من ١٩٥٨/١٢/٦ الى ١٩٦٠/١٢/٥ ،واذ استند القرار المطعون فيه الى قرار منعدم هو القرار رقم ٣٥٧ فانه يكون باطلا .

وقد انتهت محكمة القضاء الادارى (٢) الى وقف تنفيذ ثم الغاء القرار المطعون فيه ، واقامت قضاءها على ان أمر تكليف المدعى بوزارة التربية

---

(١) ع فى ١٩٦٨/١/٢٠ ، ق ١٢٦٤ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ٥٩ ، ص ٤٣٢ .

(٢) ق . د فى ١٩٦١/٦/٢٧ ، ق ٥٢١ ، س ١٥ .

والتعليم قد انتهت مدته فى ٥ من ديسمبر سنة ١٩٥٨ ولم يجدد قبل انتهاء مدته ، ويترتب على ذلك سقوطه وعدم جواز تجديده ومن ثم فان القرار رقم ٣٥٧ وقد صدر بتجديد التكليف فى ١٩٦٠/٣/٦ يكون مخالفا للقانون . ولا يؤثر فى ذلك ان المدعى كان مكلفا بالعمل بوزارة الحربية وان القرار سالف الذكر قد صدر قبل انتهاء مدة تكليفه بها لان تكليف المدعى بالعمل فى جهة اخرى لا يعفى وزارة التربية والتعليم من شرط تجديد تكليفه بالعمل بها قبل انتهاء تكليفه الاول اذا أرادت الاحتفاظ به .

وقد انتهت المحكمة الادارية العليا (١) الى عكس ما ذهب اليه الحكم سالف الذكر فقالت :

لا يجوز اعتبار المدعى طليقا من قيد التكليف عند انتهاء مدة التكليف الاولى فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٨ بحيث لا يجوز تكليفه مدة أخرى ، ذلك انه لم يكن قد استكمل بعد اداء الخدمة العامة المفروضة عليه بحكم التكليف المقرر بمقتضى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ، فهو قد استدعى للعمل بوزارة الحربية فى ١٩٥٨/٥/١٠ بمقتضى قانون آخر هو القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٦ أى قبل انتهاء مدة تكليفه الاولى بحوالى سبعة شهور ولبث يعمل بوزارة الحربية بحكم هذا الاستدعاء منذ ذلك التاريخ حتى ١٩٦٠/٥/١٠ . وواضح ان استدعاءه للعمل بوزارة الحربية بمقتضى القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٦ لايجب تكليفه بوزارة التربية والتعليم بمقتضى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ اذ لم ينص القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٦ على ذلك ولكل قانون من هذين القانونين مجاله المستقل عن مجال القانون الآخر بالنسبة لنوع الخدمة التى يفرضها . فلا يجوز اعتبار القيام بالخدمة العامة التى يفرضها أحد القانونين أداء للخدمة العامة التى يفرضها القانون الاخر . ومتى كان المدعى عند انتهاء مدة التكليف الاولى بل وطوال مدة استدعائه للعمل بوزارة الحربية لايزال مدينا بحوالى سبعة شهور من الخدمة العامة التى فرضها التكليف وافصحت وزارة التربية والتعليم بالقرار رقم ٣٥٧ فى ١٩٦٠/٣/٦ قبل انتهاء مدة الاستدعاء عن ارادتها فى تجديد تكليفه بها فان هذا القرار يكون سليما ومطابقا للقانون، فهو يعتبر كأنما قد صدر قبل أن تنتهى مدة التكليف الاولى بحوالى سبعة اشهر . ورأت المحكمة انه لما كان قرار وكيل الوزارة بتجديد تكليف المدعى من ١٩٦٠/١٢/٦ الى ١٩٦٢/١٢/٥ صدر قبل انتهاء مدة التكليف الثانية فانه يكون مطابقا للقانون .

وفى اعتقادنا ان ما قضت به محكمة القضاء الادارى فى حكمها هو الصحيح ، ذلك انه اذا كانت قد انتهت مدة تكليف المدعى فى وزارة التربية

---

(١) ع فى ١٩٦٣/١١/٩ ، ق ١٣١١ و ١٦٧٩ ، س ٨ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٢ ، ص ١٢ .

والتعليم فى ١٩٥٨/١٢/٥ دون تجديد لها الا فى ١٩٦٠/٣/٦ ، فان تجديد التكليف يكون غير سليم ، وذلك بغض النظر عن تكليفه بوزارة الحربية ، فلكل من التكليفين مجاله . وحتى يكون تجديد التكليف فى وزارة التربية والتعليم سليما فانه كان يتعين ان يتم قبل انتهاء مدته فى هذه الوزارة وليس قبل انتهاء مدته فى وزارة الحربية .

تعقيب على الاحكام الاربعة السابقة :

تبين الاحكام سالفة الذكر بوضوح ، الموقف الذى اتخذته محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا من حرية العمل . فمحكمة القضاء الادارى كانت تفسر النصوص المقيدة لحرية العمل تفسيرا ضيقا يكفل للفرد هذه الحرية فى نطاق القانون . فى حين كانت المحكمة الادارية العليا بدعوى تحقيق المصلحة العامة تتوسع فى تفسير هذه النصوص توسعا يطغى على حرية العمل .

ونرى ان المصلحة العامة لا تتحقق باجبار الشخص على ممارسة عمل معين . ان قيام الفرد بعمله على الوجه المقبول يتطلب أن يمارس عمله هذا برضاء تام ، واذا استحال الرضاء التام فى حالة التكليف ، فلا اقل من ان يمارسه ببعض الرضاء . ولا يتحقق ذلك الا اذا كان التكليف لفترة معقولة ، تعود له بعدها حرية العمل . أما اذا طالت مدة التكليف ومارس العمل قسرا عنه ، فلا ينتظر منه أن يؤدى هذا العمل على نحو تتحقق معه المصلحة العامة .

المعارضة فى أمر التكليف وحق المكلف فى اللجوء الى القضاء الادارى :

بالرجوع الى احكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ يبين أن المادة الرابعة منه تنص على ان « لكل من صدر الامر بتكليفه أن يعارض فيه خلال اسبوع من تاريخ اعلانه به وذلك بطلب يقدم الى اللجنة المشار اليها فى المادة الثانية من هذا القانون . وتفصل اللجنة فى المعارضة بقرار نهائى ولا يترتب على المعارضة وقف تنفيذ أمر التكليف » . اى أن هذه المادة تتحدث عن حق من يصدر أمر تكليفه لأول مرة من الخريجين الذين رشحتهم اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثانية للعمل باحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة التى تدعو حاجة العمل الى الحاقهم بوظائفها ، فى المعارضة فى امر تكليفهم الذى يصدر لأول مرة من الوزير المختص أو من ينيبه ، بناء على ترشيح اللجنة المذكورة خلال اسبوع من تاريخ اخطار المكلف بهذا الامر ، وذلك بطلب يتقدم به المكلف الى تلك اللجنة للفصل فيما يثيره من اعتراضات بشأن ترشيحه ، وما يستند عليه هذا الترشيح من بيانات واقرارات . وواضح من

ذلك ومن تصدير المادة الرابعة بعبارة لكل من صدر الامر بتكليفه ، ان المعارضة هنا وبطبيعتها أمر جوازى للمكلف ، وتقتصر على الامر الذى يصدر بالتكليف لاول مرة ولا تتعداه الى نطاق الاوامر اللاحقة بعد التكليف أو تجديده ، فضلا عن انها معارضة غير مانعة من الطعن امام القضاء الادارى فى أمر التكليف بالالغاء وغير وجوبية قبل رفع الدعوى بطلب الالغاء (١) ٠

غير انه اذا كانت محكمة القضاء الادارى قد ذهبت فى الاحكام سالفة الذكر الى ان المعارضة فى امر التكليف لأول مرة غير وجوبية قبل رفع الدعوى أمامها ، فانها ذهبت فى حكم آخر الى انه (٢) :

اذا كان أمر التكليف يعد أداة استثنائية خاصة للتعيين فى الوظائف العامة بحسب الشروط والاحكام المبينة فى القوانين واللوائح الصادرة فى هذا الشأن ويعتبر المكلف موظفا عاما ملتزما بأعباء الوظيفة العامة وواجباتها مستفيدا من مزاياها طوال مدة التكليف المحددة فى القانون ، فانه يترتب على ما سبق انه لا يقبل من المكلف أن يطعن فى قرار تكليفه لأول مرة او فى القرار الصادر بمد تكليفه أو فى القرار السلبى بالامتناع عن اخلاء طرفه الا بعد التظلم من هذا القرار للجهة الادارية ، ولا يجوز طلب وقف تنفيذ هذا القرار استنادا الى قانون مجلس الدولة ، الذى يقضى بأنه بالنسبة للقرارات التى لا يقبل الغاؤها قبل التظلم منها اداريا لا يجوز طلب وقف تنفيذها ٠

ولا وجه لما اثاره المدعى من أن قرارات التكليف أو مد التكليف ليست من القرارات التى نص المشرع فى قانون مجلس الدولة على وجوب التظلم منها قبل الطعن فيها بالالغاء ، لا وجه لهذا القول ، مادامت القرارات المذكورة اعتبرت من القرارات المتصلة بالتعيين فى الوظائف العامة ٠

وهذا الحكم يخالف الاتجاه السائد لدى محكمة القضاء الادارى ، من ان المعارضة فى قرار التكليف لأول مرة أمام اللجنة التى نص عليها القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ حق للمكلف وليست واجبا محتما عليه ، فله أن يمارس هذا الحق وله ألا يمارسه ، واذا كان المشرع قد أبان عن ذلك صراحة

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٨/٢/١٣ ، ق ١٥٢٦ ، س ٢١ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ١٥٠ ، ص ٢٥١ ٠ ق ٠ د فى ١٩٦٥/١/١٩ ، ق ١٧٨ ، س ١٩ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٢٤١ ، ص ٤٧٣ ٠ ق ٠ د فى ١٩٦٥/١٠/٢٨ ، ق ١٨٢٢ ، س ١٩ ، المجموعة السابقة ، بند ٣٠٧ ، ص ٦٠٣ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٦٦/٦/٩ ، ق ٢٤٤ ، س ٢٠ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٤٠٨ ، ص ٧٧٥ ٠

فى المـادة الرابعة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ فانه يصير عبثا القـول بعد ذلك بأن المكلف لأول مرة لابد لكى تكون دعواه مقبولة أن يتظلم من قرار تكليفه ٠ هذا فضلا عن أن جعل التظلم اجباريا قبل اللجوء الى القضاء امر استثنائى ، لا يطلب من الموظف الا اذا تطلب منه المشرع ذلك صراحة ، اما اذا لم يتطلب منه المشرع ذلك فيتعين الرجوع الى الاصل ، وهو ان التظلم اختيارى ٠ واذا كان المشرع لم يلزم المكلف لأول مرة بالتظلم من قرار تكليفه قبل اللجوء الى القضاء ، فان اشتراط ذلك يعتبر تكليفا له بما لا يتطلبه القانون ٠

عدم جواز فصل الادارة للمهندس المكلف المنقطع عن العمل :

تنطبق المـادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ الخـاص باوامر تكليف المهندسـين المصريين خريجى الجامعات المصرية على كافـة المهندسين سواء الجامعيين منهم أو غير الجامعيين ماداموا حاصلين على لقب مهندس ، وهى اذ نصت على تحـريم الاستقالة الصريحة أو الضمنية على هؤلاء المهندسين فانه لا يجوز مع قيام هذا النص فصل المهندس لتغيبه دون اذن عن عمله خمسة عشر يوما متتالية ، وفقا لمـا تقضى بـه القواعد العامة ، اذ ان هذا الفصل يقوم على قرينة الاستقالة الضمنية وهذه محرمة على المهندسين بمقتضى نص المـادة الخامسة السابق ذكرها ٠

فاذا اصدرت الوزارة قرارا بفصل المهندس ورفع اسـمه من سجلاتها لتغيبه عن عمله دون اذن خمسة عشر يوما متتالية ، فانها تكون قد خالفت احكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ مخالفة جسيمة بانشائها مركزا قانونيا يحرم هذا القانون انشـاءه ، مما ينزل بهـذا القرار الى حد الانعدام ، وتصحيحا للاوضاع يتعين سحب هذا القرار واعتباره كأن لم يكن ، ولا يتحصن بفوات المواعيد المقررة لسحب القرارات الادارية ، ومتى تم سحب قرار الفصل يعاد المهندس المذكور الى عمله وعندئذ يمكن تنفيذ حكم المحكمة التأديبية عليه بخصم شهر واحد من مرتبه ٠

ولمـا كانت جريمة الامتناع عن العمـل دون اذن ، وهى المنصوص عليها فى القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المشار اليه ، انما هى جريمة مستمرة ، ومن المقرر فقها وقضاء أن الحكم النهائى الصادر فى الجريمة المستمرة انما ينصرف فقط الى الحالة الجنائية السابقة عليه ، اما ما يحصل بعد الحكم النهائى من تدخل لارادة الجانى فى استمرار الحالة الجنائية فيكون جريمة جديدة يجوز محاكمة الجانى عنها ، ولا يكون للحكم السـابق أى أثر فى

صددها ، ومن ثم فانه اذا اصر المهندس المذكور على الامتناع عن العودة الى عمله ، بعد سحب قرار الفصل ودعوته الى ذلك ، ففى هذه الحالة يتعين احالته الى المحاكمة الجنائية ثانية لمحاكمته عن هذا الامتناع الجديد ، بغض النظر عن الحكم السابق صدوره من المحكمة (١) ٠

حظر استقالة المكلف غير وارد على ارادة الادارة :

تعتبر الاستقالة طبقا للمادة ١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ عملا من جانب الموظف ، لا يكون له اثر الا اذا صدر قرار بالقبول من جانب الجهة الادارية المختصة ، أو اذا لم يفصل فى طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه ، دون أن تقرر الجهة الادارية ارجاء قبول الاستقالة لاسباب تتعلق بمصلحة العمل ٠ الا ان تقديم طلب الاستقالة طبقا لحكم المادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ لا ينتج اثره ، حتى ولو لم تفصل الجهة الادارية المختصة فى هذا الطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه ، بمعنى أن سكوت الجهة الادارية المدة المشار اليها دون الفصل فى طلب الاستقالة لا يحمل على انه قبول للاستقالة ، استثناء من الأصل الوارد فى نص المادة ١١٠ سالف الذكر ٠ أما اذا قبلت الجهة الادارية الاستقالة صراحة فان هذا القبول ينتج اثره ، وتنتهى به خدمة المهندس المستقيل ويكون ما اشار اليه المشرع فى المادة الخامسة سالفة الذكر من اعتبار الاستقالة كأن لم تكن ينصرف الى الأثر الذى أشارت اليه المادة ١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ من وجوب الفصل فى طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه والا اعتبرت مقبولة ، هذا الاثر لا يقع وتعتبر خدمة المهندس متصلة رغم عدم الفصل فى طلب الاستقالة خلال المدة المذكورة ٠

فاذا أصدر الرئيس الادارى قرارا بقبول استقالة المهندس المكلف فان هذا القرار هو الذى تنتهى به خدمة المهندس وهو ينعقد قابلا للابطال لعدم مشروعية احد عناصره وهو طلب الاستقالة لمخالفته القانون ، ويكون هناك محل للمساءلة الادارية ، فاذا لم يسحب قرار قبول الاستقالة خلال ستين يوما اصبح حصينا من الالغاء ٠

واذ وافق مدير الجامعة بالنيابة ، بتاريخ ١٩٦٢/١١/٢٥ على قبول استقالة المهندس / ٠٠٠ واخلى سبيله فعلا اعتبارا من ١٩٦٣/١/١ ، فانه ولئن كان قرار قبول الاستقالة يعتبر مخالفا للقانون ومن ثم باطلا ، الا انه

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة للقسم الاستشارى بجلسة ١٩٦١/٣/٣٠ ، مجموعة فتاوى لجان وادارات الفتوى والتشريع ، السنتان ١٤ و ١٥ ، بند ٣٧٨ ، ص ٦٢٩ ٠

قد تحصن بانقضاء المواعيد القانونية المقررة للسحب او طلب الالغاء واصبح بمثابة القرار السليم ، ومن ثم فانه لا يجوز سحب هذا القرار ، وبالتالى لا يجوز اعادة السيد المذكور الى عمله بكلية الهندسة بعد ان انتهت خدمته بهـا بالموافقة على قبول الاستقالة (١) ٠

واذا كانت الفتوى سالفة الذكر قد ذهبت الى ان قبول استقالة المكلف يعتبر مخالفا للقانون ، فقد انتهت فتـوى أخـرى ـ وبحق ـ الى ان قبول الادارة استقالة المكلف يعد قرارا سليما ٠ فتقول هذه الفتوى :

ان المشرع وان حظر فى المـادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ الاستقالة الضمنية ، الا انه لم يلغ الاستقالة الصريحة ٠ فالحظر الوارد بالمـادة المذكورة قد ورد على ارادة المهندسين الخاضعين لاحكامه ولكنه ليس واردا على ارادة الادارة ، فارادتها حرة دائما ولها فى اى وقت اذا ما قدمت لهـا الاستقالة على خلاف القانون ان تقبلهـا ٠ ويترتب على قبـول هـذه الاستقالة انتهاء الرابطة الوظيفية بين المهندس وجهة الادارة ٠

وهذا الاتجاه سار فيه المشرع فى القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ اذ حظر على جهات معينة تعيين أو تشغيل أو الحاق المهندسين بهـا ما لم يقدموا ما يثبت عدم سبق تكليفهم او اعفائهم من التكليف او انتهائه دون تجديد او قبول استقالتهم ٠ وهذا يعنى أن المشرع قد أباح الاستقالة الصريحة والا لمـا ذكر عبارة قبول استقالتهم ، اذ أن ورود هذه العبارة يفسر على ان المشرع يسمح للجهة الادارية بقبول استقالة المهندسين المكلفين ٠ فالمشرع وان حظر الاستقالة على المهندسين حتى لا يتخلوا عن وظائفهم مؤثرين العمـل فى المشروعات الخاصة والاعمال الحرة ، فان الوضع بالنسبة للجهة الادارية يختلف بما لها من سلطة تقديرية تستطيع وفقا لها ان تقرر احتياج المصلحة العامة لموظف بعينه من عدمه ، فاذا تراءى لها ان انهاء الرابطة الوظيفية بالنسبة لمهندس مكلف لن يمس المصلحة العامة ، ولن يعـوق سـير الجهـاز الحكومى ، فان قرارها والحالة هذه وفى ظل التعديل الجديد الوارد بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ لا يعتبر قرارا باطلا يتحصن بمضى المدة القانونية ، بل يكون سليما فور صدوره ٠

اذن فالحظر الوارد بالقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ انمـا يـرد على

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ٧٢٦ فى ١٩٦٤/٨/٢٤ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ١٨ ، بند ١٤٢ ، ص ٣٧٦ ٠

المكلف ولا يرد على جهة الادارة . فالادارة لها أن تقبل الاستقالة صراحة اذا ما قدرت ان قبول الاستقالة لن يؤثر على المصلحة العامة (١) .

بل ان محكمة القضاء الادارى ذهبت شوطا ابعد حين اعملت قرينة الاستقالة فى حق المكلف فتقول :

يستفاد من احكام القانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٦١ فى شأن تكليف الاطباء والصيادلة واطباء الاسنان ان مدة تكليف الطبيب هى سنتان قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة . كما ان المركز القانونى للمكلف هو مركز تنظيمى عام تحكمه القوانين واللوائح . وقد أفصح هذا القانون عن ان الطبيب المكلف هو موظف عام. وحظر على الاطباء المكلفين الامتناع عن تأدية اعمال وظائفهم كأصل عام . واذا كان الطبيب المكلف موظفا عاما فانه اذا امتنع عن أداء عمله بالانقطاع عنه فيحق للادارة فى هذه الحالة ان تعمل فى حقه أحكام المادة ٨١ من قانون العاملين التى قضت باعتبار العامل مستقيلا اذا انقطع عن العمل مدة معينة . ولا يحاج فى هذا الصدد بأنه لا مجال لاعمال نص المادة (٨١) بالنسبة للموظفين المكلفين كالاطباء والمهندسين ، لا اعتداد بهذه المحاجاه لان القانون عندما حظر اعمال قرينة الاستقالة المقررة فى القانون ، فان هذا الحظر قرره لصالح الادارة وحدها حتى لا يتخذه المكلف وسيلة للتهرب من اوامر التكليف للعمل بالحكومة ومؤسساتها ، فاذا ما ارتأت الجهة الادارية انها فى غير حاجة الى المكلف فلها الا تكلفه بالعمل لديها وان تعامله كأى موظف غير مكلف وتطبق عليه نصوص القوانين الصادرة فى هذا الصدد ومنها نص المادة ٨١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (٢) .

عدم جواز ترك الخاضع لاحكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ للخدمة :

اقام احد المدعين دعواه أمام المحكمة الادارية لوزارة المواصلات (٣) طالبا الحكم بأحقيته فى ترك الخدمة بالهيئة العامة لشئون السكك الحديدية وبتسوية معاشه على اساس ضم سنتين لمدة خدمته وحسابها فى المعاش ، على أن يمنح علاوتين من علاوات درجته وما يترتب على ذلك من آثار .

---

(١) فتوى اللجنة الاولى ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنتان ١٩ و ٢٠ ، بند ٢٨ ، ص ٥٠ .

(٢) ق . د فى ١٩٦٩/١/٢٢ ، ق ٢١٩٤ ، س ٢٠ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ٢٨٦ ، ص ٥٠٧ .

(٣) حكم المحكمة فى ١٩٦٢/٥/٢٢ ، ق ٨١٩ ، س ٨ .

وقد ثار التساؤل عما اذا كان للمدعى الحق فى الافادة من أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٠ وما قرره من مزايا ، أم انه يحول دون ذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ .

وقد انتهت المحكمة الادارية الى رفض الدعوى ، وبنت قضاءها على ان المشرع ترك للجهة الادارية سلطة تقديرية فى قبول او رفض الطلبات التى يقدمها الموظفون باعتزال الخدمة والانتفاع بالمزايا التى قررها القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٠ وفقا لمقتضيات الصالح العام ، بلا معقب عليها فى ذلك ، مادام قرارها قد جاء خاليا من اساءة استعمال السلطة ، ومن ثم فلا تثريب على الجهة الادارية ان هى أعملت سلطتها التقديرية ، ورات ان المصلحة العامة تقتضى عدم الموافقة على طلب المدعى اعتزال الخدمة طبقا لاحكام هذا القانون ، مستندة فى ذلك سواء الى احكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ التى تحظر على مهندسى الوزارات والمؤسسات العامة الاستقالة ، او الى غير ذلك من الاسباب ، مادام لم يقم دليل من الاوراق على ان الادارة قد أساءت استعمال سلطتها فى هذا الخصوص .

طعن المدعى فى هذا الحكم امام المحكمة الادارية العليا (١) التى انتهت الى ان اعتزال الخدمة طبقا للقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٠ لا يعدو أن يكون فى حقيقته استقالة من الخدمة . واذا كان الاصل فى الاستقالة انها حق للموظف يباشره متى شاء ، الا ان ثمة اعتبارات أخرى تتعلق بالمصلحة العامة ترد على استعمال هذا الحق ، لان الموظف العام انما يعمل فى خدمة المجموع . ومن اجل ذلك حرص المشرع عند تنظيم اوضاع الاستقالة وأحكامها على أن يوفق بين حرية الموظف فى ترك العمل وبين حق الجماعة فى الحصول على الخدمة التى يؤديها ضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، فجعل قبول الاستقالة رهينا بمشيئة الجهة الادارية التى لها ان ترفضها أو تقبلها صراحة أو ضمنا بتعبير ايجابى أو سلبى . وأوجب على الموظف أن يستمر فى عمله الى أن يبلغ اليه قرار قبول الاستقالة أو الى ان ينقضى الميعاد الذى تعتبر بمضيه مقبولة حكما ، بحيث لا تنتهى خدمة الموظف الا عندئذ . وقد راى لمصلحة عامة عليا بالنسبة الى طائفة المهندسين تعطيل استعمال هذا الحق تعطيلا نهائيا من شانه عدم الاعتداد بالاستقالة التى يقدمها افراد هذه الطائفة من موظفى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة من الدرجة الثالثة فما دونها ، واعتبر هذه الاستقالة كأن لم تكن

---

(١) ع ق ١٩٦٧/١٢/٢٤ ، ق ١٦١٤ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ٤٥ ، ص ٣٣٧ .

سواء كانت صريحة او ضمنية ، وذلك على النحو الذى نصت عليه المـادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ وذلك للحكمة التشريعية التى قام عليها القانون سالف الذكر ، سواء كان ذلك وفقا لاحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، أو القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٠ الصادر بتعديل بعض هذه الاحكام بالاستثناء منها ، لتعارض ذلك مع أحكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ٠

وما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فى هذا الحكم يخالف ما ذهب اليه القسم الاستشارى ومحكمة القضاء الادارى ، على النحو الذى فصلناه سلفا ٠ وفى تقديرنا أن اعتزال المهندس المكلف الخدمة يجب أن يترك امره الى تقدير جهة الادارة فلها أن توافق على طلب المهندس اعتزال الخدمة ولها الا توافق على ذلك فى ضـوء المصلحة العامة ، لكن لا ينبغى تقييد حـرية الادارة فى هذا الصدد بالقول باعتبار الاستقالة كأن لم تكن ، سواء كانت صريحة أو ضمنية ٠

الخروج على القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ يبيح توقيع الجزاء التاديبى :

قضت المحكمة التأديبية لموظفى وزارات الصحة العمومية والشـئون البلدية والقروية والأوقاف (١) بمجـازاة المهندس / ٠٠٠ الموظف بوزارة الشئون البلدية والقروية بالخصم من مرتبه لمدة شهر ٠ واقامت قضاءها على ان الموظف المتهم قدم فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٧ استقالته من الخدمة وانقطع من ذلك التـاريخ عن مباشرة عمـله ٠ وقـد اخطرته الجهـة الادارية فى ١٩٥٧/١٢/٧ بأنه غير مسموح له بالاستقالة ووجهت نظره الى العقوبات التى يفرضها القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ٠ فلما لم يعد المهندس المذكور الى مباشرة عمله اخطرته الوزارة فى ١٩٥٨/١/٦ بضرورة عودته فورا الى عمله بأمر القانون ٠ وجاء فى أسباب الحكم التأديبى ان انقطاع الموظف عن مباشرة عمله يوم تقديمه الاستقالة فى ١٩٥٧/١٢/١ وعدم عودته رغم اخطاره بعدم قبولها يعد خروجا على حكم المادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ ٠ وترى المحكمة ان امتناع الموظف المتهم عن أداء عمله فى خدمة الدولة على هـذا الوجـه يعتبر خروجا على مقتضى الواجب فى اعمـال وظيفته ، واخلالا صارخا بحق الدولة قبله ، الامر الذى يستوجب مساءلته على قدر ما بدر منه ٠ ولا يجدى ما ساقه المتهم تبريرا لموقفه من انه كان يريد الاشـتغال بالاعمال الحـرة ، فلما ان علم ان القانون يحـرم الاستقالة عاد الى مباشرة عمله ، وانه حوكم جنائيا وحكم عليه بغرامة قدرها مائة جنيه ، ومن المسلم به قضاء وفقها انه لا يجوز الاعتذار بالجهل بالقانون ٠

---

(١) حكمها فى ١٩٦٠/٦/٢٨ فى الدعوى التاديبية رقم ٨٤ لسنة ٢ ق ٠

وقد أيدت المحكمة الادارية العليا (١) هذا الحكم واضافت : ان القانون حظر الامتناع عن تأدية أعمال الوظيفة ولو كان ذلك عن طريق الاستقالة ، سواء أكانت صريحة أم ضمنية ، فقد اعتبرها القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ كأن لم تكن . واذا كانت الاستقالة حقا للموظف وأمرا مباحا له فان هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تقيد كثيرا من استعمال هذا الحق . ذلك ان على الموظف الذى أبدى رغبته فى ترك العمل نهائيا بتقديم استقالته أن يستمر فى أداء عمله الى أن تخطره الادارة بقبولها والاستغناء عن خدماته وتلك قاعدة عامة تشمل جميع موظفى الدولة مهما كان مركزهم فى السلم الادارى . وحكمتها ان امتناع الموظف عن عمله عقب استقالته مباشرة يؤدى حتما الى ارتباكات شديدة فى سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

واستطردت المحكمة قائلة : لئن كان التشريع الخاص بطائفة المهندسين وهو القرار بقانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ قد عاقب على مخالفة احكامه بعقوبات جنائية فليس معنى ذلك انه جب المخالفات التأديبية التى نص عليها قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقانون المحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، ذلك ان الذنب التأديبى يختلف عن الجريمة الجنائية فى انه لا يخضع لقاعدة « لا جريمة بغير نص » ، وانما يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى فى أى عمل ايجابى او سلبى يقع من الموظف عند ممارسة اعمال وظيفته ذنبا تأديبيا اذا كان لا يتفق وواجبات الوظيفة . ولاشك ان تقديم موظف استقالته ثم الانقطاع فور تقديمها عن اداء واجبات وظيفته والاصرار على الامتناع عن العمل ، رغم تنبيه جهات الادارة له الى ضرورة العودة فورا الى العمل ووجوب النزول على حكم القانون ، أمر لا تقره الشرائع الادارية ويستوجب التأديب .

العقوبات التأديبية التى يمكن أن توقع على المهندس المكلف لامتناعه عن تسلم العمل :

أقامت النيابة الادارية الدعوى على احد المهندسين المكلفين لامتناعه عن العودة لتسلم عمله بعد انتهاء اعارته الى جهة أخرى وذلك بالمخالفة للمادة الخامسة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن أوامر التكليف للمهندسين خريجى الجامعات المصرية .

وقد حكمت المحكمة التأديبية لوزارات الصحة العمومية والمرافق

---

(١) ع ق ١٩٦٢/١٢/١ ، ق ٢٥٤٩ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٨ ، بند ١٧ ، ص ١٦٦ .

والاسكان والاوقاف (١) بعزل هـذا المهندس من الوظيفة مع حرمانه من المعاش او المكافاة ٠ وقد اقامت قضاءها على ان امتناع المتهم عن اداء عمله فى خدمة الدولة يعتبر خروجا على مقتضى الواجب فى اعمال وظيفته واخلالا صارخا بحق الدولة قبله ، ولاسيما فى الظروف الراهنة التى تحتاج فيهـا الدولة الى جهود كل ابنائها للمساهمة فى المشروعات التى تقوم بها لرفع مستوى المواطنين ٠ ومتى كان الامر كذلك فان تخلى المتهم عن واجبه فى هذه الظروف ايثارا لمآربه الخاصة وجريا وراء منفعته الذاتية ينطوى على جريمة لها شأنها فى حق الوطن تستوجب أخذه وأمثاله بالشدة حتى يكون عبرة لغيره ممن تسول له نفسه ان يسلك سلوكه ٠ ولمـا كان المتهم ما برح سادرا فى غيّه مستجيبا لمنفعته الخاصة معرضا عن نداء المصلحة العـامة ، فانه يكون لزاما استئصاله من جسم الجهاز الحكومى اذ أضحى عديم الفائدة للدولة ، الامر الذى يجعله غير أهل للبقاء فى وظيفته مع حرمانه مما قـد يستحقه من معاش أو مكافأة ٠

طعنت هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور فانتهت المحكمة الادارية العليا الى القول (٢) بأن انتهاء اعارة المهندس المكلف وعدم عودته للجهة المعار منها والمكلف للعمل فيها وان كان ينطوى على خـروج على مقتضى الواجب فى أداء أعمال وظيفته واخلال بما تفرضه عليه القوانين الخاصـة بالاعارة وبأوامر التكليف للمهندسين المصريين خريجى الجامعات المصرية ، ويكون ذنبا اداريا ، الا ان الحكم المطعون فيه قد غالى فى تصور خطورة هذا الذنب وتقدير درجة جسامته ووزن نتائجه فى ضوء المصلحة العامة ، فرتب عليه جزاء أكثر مساسا بهذه المصلحة منه بمصلحة المتهم ذاته الذى قضى بعزله من الوظيفة مع حرمانه من المعـاش او المكافاة ، اذ روعى ان البـلاد فى وثبتها التصنيعية الراهنة فى احتياج الى حشد أكبر قدر من القوى العاملة والكفايات الفنية والعملية والهندسية لاستغلالها فى تنفيذ المشروعات الانتاجية فى المرافق العديدة التى تقوم الدولة الان على النهوض بها ، وأن معاقبـة المهندس المتهم على ما بدر منه فى حق المصلحة العامة من اخلال بواجبات وظيفته لا تكون بحرمان هذه المصلحة من الخدمات التى يمكن أن تفيدها منه ، اذ يعـد جزاء العزل فى هذه الحالة ذا حـدين ، فيصيب المهندس المذكور وهـو مخطىء يستحق الجـزاء ، كمـا ينـال فى الوقت ذاته من المصلحة العامة التى يجب الا تضار بفعله ٠ لذا يتعين فى تقدير الجزاء عدم

---

(١) حكمها فى ١٩٦٠/٣/٢٠ فى القضية التاديبية رقم ٥٩ لسنة ٤ ق ٠

(٢) ع فى ١٩٦٢/١٢/٨ ، ق ١١٣٦ ، س ٨ ، مجموعة السـنة ٨ ، بنـد ٢٢ ، ص ٢١٩ ٠

اغفال الاعتبار الذى تقوم عليه هذه المصلحة ، وإنها تعلو على ما سواها بما يوجب عدم الغلو أو الاسراف فى القصاص اسرافا يرتد اثره إلى المصلحة المذكورة ولا يقف عند الموظف المسىء .

وانتهت المحكمة الى الغاء الحكم المطعون فيه ومجازاة المهندس المذكور بخصم شهرين من مرتبه .

وحسنا فعلت المحكمة الادارية العليا ، ذلك ان بعض وكلاء المهندسين المكلفين الممتنعين عن العمل كانوا يطلبون من المحاكم التأديبية توقيع اقسى العقوبات على موكليهم الذين اهدروا المصلحة العـامة . واقسى العقوبات كان بالطبع الفصل من الخدمة . وطلب فصل هؤلاء من الخدمة بدعوى تحقيق المصلحة العامة ، كان ستارا يخفى المصلحة الخاصة المحضة التى كان يسعى هؤلاء المهندسون الى تحقيقها على حساب المصلحة العامة .

ثانيا ـ حتمية الانضمام الى النقابات المهنية :

تمهيـــــد :

اذا كان الاصل هو حرية مزاولة المهنة التى يختارها الفرد وممارستها بالكيفية التى يراها ، الا أن الشارع أخضع مزاولة بعض المهن للتنظيم ، واشترط فيمن يزاولها شروطا تضمنتها قوانين النقابات المهنية ، منها ضرورة الحصول على ترخيص بمزاولة المهنة . كما أن هذه القوانين تعطى الحق للنقابات فى توقيع الجزاءات على اعضائها ، وقد تصل هذه الجزاءات الى حد الشطب من جداول النقابات بما يعنيه ذلك من الحرمان من العمل (١) .

ولاشـــك ان القيـــود التى تضمنتها قوانين النقابات المهنية هى فى حقيقتها قيود واردة على حرية العمل المكفول للجميع ، ومن ثم وجب العمل بها فى أضيق نطاق ، وفى حدود علة هذه التشريعات وحكمتها . فاذا كان قانون النقابة الزراعية والقرار الوزارى الصادر فى ٣٠ من اكتوبر سنة ١٩٥٢ قد حددا الاعمال التى حرمت على غير اعضاء النقابة ووصفها بأنها « أعمال زراعية » ، فان هذا الحظر يجب الا يمتد بعد ذلك الى خارج المجـال الزراعى البحت . يؤيد ذلك استعراض الاعمال الزراعية الواردة

---

(١) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٨٥ وما بعدها .

على سبيل الحصر فى الجدولين المرافقين للقرار الوزارى المشار اليه ، فكلها اعمال زراعية بحتة سواء ما تعلق منها بالنبات او الحيوانات والدواجن(١)٠

وتطبيقا لما سبق ذهبت محكمة القضاء الادارى (٢) الى ان بورصة مينا البصل كغيرها من البورصات تمارس نشاطا تجاريا يقوم على الخبرة والثقة الكاملة بين أعضائها ، ولا يؤثر فى ذلك أن يكون نشاطها التجارى محصورا فى القطن وبذرته ، ذلك أن القطن بعد جنيه وحلجه يصبح مجرد سلعة تجارية أخرى ، والتفرقة بين أصناف القطن وفرزها فى وسط البورصة مرجعه الى الخبرة كما هى الحال فى أية سلعة اخرى ، ومن ثم فانه لا يسوغ أن يمتد وصف « الاعمال الزراعية » الى عمل خبراء فرز القطن فى البورصة ٠

واضافت المحكمة : ان مجرد حمل المؤهل الزراعى لا يكفى بذاته للدلالة على الخبرة فى فرز القطن ، وهى الميزة التى حرص المشرع على التأكد منها دائما فيمن يزاول اعمال السمسرة فى البورصة ، وهم الذين يختار من بينهم بعد ذلك خبراء الفرز ، غير انه لا يوجد ما يمنع عضو النقابة الزراعية المستوفى لشروط الصلاحية والخبرة من ان يتقدم الى هذا المجال التجارى شانه فى ذلك شان اى فرد آخر ٠

وانتهت المحكمة الى ان عمل خبراء فرز القطن فى البورصة لا يعتبر من الاعمال الزراعية المقصورة على أعضاء النقابة الزراعية ٠

الرقابة على قرارات النقابات المهنية :

حماية لحرية العمل راقب مجلس الدولة قرارات لجان القيد فى النقابات المهنية ، كما راقب قرارات تأديب اعضاء هذه النقابات ، وذلك على التفصيل التالى :

الرقابة على قرارات القيد فى النقابات المهنية :

تعرضت محاكم مجلس الدولة للرقابة على قرارات لجان القيد فى نقابة المحاسبين والمراجعين ونقابة المحامين ونقابة المهندسين ونقابة الصحفيين

(٢،١) ق ٠ د ف ١٩٦٠/٥/١٧ ، ق ٤٩١ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٨٧ ، ص ٣٢٦ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس واحمد عبد الجواد شحاته ٠

ونقابة المهن التمثيلية والسينمائية والموسيقية ونقابة المهن الزراعية . كما تعرض القسم الاستشارى فى فتاويه للقيد فى هذه النقابات . كل ذلك على النحـو التالى :

الرقابة على القيد فى جدول المحاسبين والمراجعين :

فصلت المـادة ١١ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ جملة شروط يجب توافرها فى طلب القيد بجدول المحاسبين ، كما رتبت المـادة ١٨ منه على القرار الصادر بالرفض آثارا تختلف باختلاف نوع الشرط الذى عد متخلفا لدى طالب القيـد ، فقد يكون تخلف الشرط مؤقتـا يمكن استدراكه فيما بعـد ، ويجوز تجديد الطلب عند توافره ، وقد يكون تخلف الشرط مانعا نهائيا لا رجعة فيه ، ومن ثم تتبين الحكمة التشريعية من وجوب سماع أقوال طالب القيد اذا رؤى رفض طلبه ووجوب تسبيب القرار الصادر برفضه بعد ذلك دون اشتراط ذلك فى حالة قبول الطلب حتى يقف كل طالب على حقيقة مركزه فيستوفى ما يمكن استيفاؤه من شروط ويتخذ ما يلزم للمحافظة على حقه . ومادام قد ثبت ان لجنة قيد المحاسبين قد اغفلت الاجراءات المنصوص عليها فى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١٧ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ فلم تؤجل الفصل فى طلب المدعى حتى يحضر امامها لتسمع أقواله ، بعد ان اعتذر لها عن عدم امكانه الحضور فى الجلسة التى حددتها له ، لاسباب ابداها فى كتابه الذى وصلها يوم الجلسة ، وجاء قرارها بالرفض خاليا من الاسباب ، فمن ثم يكون قرارها الصادر برفض قيد المدعى فى جدول المحاسبين قد صدر مخالفا للقانون حقيقا بالالغاء (١) .



وذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه :

متى كان الثابت ان المدعى اذ تقدم طالبا قيد اسمه فى سجل المحاسبين والمراجعين (جدول حرف ب) لم يقدم المستندات التى تثبت مزاولته المهنة المدة المنصوص عليها فى المـادة ١١ بند ٦ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ رغم طلب ذلك منـه كتابة فى ١٩٥٢/١/١٥ ، كما لم يبين فى طلب القيـد تاريخ مزاولته للمهنة ، ولم يرفق به المستندات التى تدل على ذلك ، فان طلبه يكون ناقص البيانات والمستندات التى تؤيد هذه البيانات ، مما لا يعتبر معه طلبا بالمعنى المقصود من الطلب فى حكم هذا القانون ، ويكون عديم الاثر قمينا بالرفض .

---

(١) ق . د ق ١٩٥٦/١/٣ ، ق ١٤١٦ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٤٨ ، ص ١٢٦ .

واذا كانت الفقرة الثالثة من المـادة ١٧ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ تقضى بتأجيل الفصل فى الطلب اذا رات لجنة قيـد المحاسبين عدم توافر الشروط فى الطلب ، ثم تعلن الطالب بالحضور امامها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لسماع اقواله قبل الفصل فى الطلب ، الا ان مناط ذلك ان يكون الطلب مستوفيا اوضاعه الضرورية من بيانات ومستندات كافية للفصل فيه . فإذا كان الثابت ان مؤهلات المدعى مقـدرة ومعروفة للجنة ، فانه لم يكن فى وسعها الفصل فى الطلب موضوعا الا بعد الرجـوع الى وزارة المعارف العمومية والاتفاق معها على ما اذا كانت مؤهلات المدعى تعتبر معادلة لمؤهل أو آخر من المؤهلات المنصوص عليها فى القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ أو لا تعتبر طبقا لنص المـادة ١١ بنـد ٦ سالفة الذكر ، والا كان الامر تكليفا بما لا يستطاع وخروجا صريحا على نص البند ٦ من المـادة ١١ . وعلى ذلك فما كانت اللجنة ملزمة باستدعاء المدعى لسـماع اقواله قبل الوقوف على صلاحية مؤهله ومدى اعتباره معـادلا للمؤهلات المنصوص عليها فى القانون (١) .



كما ذهبت المحكمة الى ما يلى :

نصت المـادة ١٧ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ الخاص بمزاولة مهنة المحاسبة على ان طلب القيد يعتبر مقبولا اذا مضت اربعة أشهر دون الفصل فيه ، الا ان هذا الميعاد لا يبدأ الا من تاريخ استيفاء الأوراق وجعلها مهياة للفصل فيها . فاذا كان الثابت ان اللجنة رأت فى ١٩٥٤/٧/٦ لدى نظر الطلب المقدم فى ١٩٥٤/٢/١٢ تكليف احد اعضائها للتاكد من قيـام المدعى بعمل رئيس حسابات ، ولم تتم هذه المأمورية الا فى ١٩٥٤/١٠/٢٥ ، وهو التاريخ الذى قدم فيه العضو تقريره ، فلا تعتبر الاوراق قد استوفيت واصبح الطلب مهيأ للفصل فيه الا من هذا التاريخ . ولا يسرى ميعاد الاربعة اشهر الا ابتداء منه ، ويكون قرار اللجنة برفض طلبه فى ١٩٥٤/١٢/٧ قد صدر فى الميعاد القانونى ، وقبل ان يمضى على طلبه اربعة اشهر دون الفصل فيه ، لذلك يكون هذا الوجه من الطعن فى غير محله وعلى غير اساس ويتعين رفضـه (٢) .



---

(١) ق . د ف ١٩٥٦/٧/٣ ، ق ١٥١٥ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٣٧٩ ، ص ٣٩١ .

(٢) ق . د ف ١٩٥٧/٤/٣ ، ق ٩٣٢ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٢٧ ، ص ٣٣١ .

وعن سلطة لجنة القيد فى حساب مدة التمرين قالت المحكمة : ان المادة ٩ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ الخاص بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة تنص على انه « يشترط فى التمرين ان يكون الطالب قد زاول فعلا أعمال المحاسبة أو المراجعة بصورة جدية وبدون انقطـاع طوال المدة فى مكتب احد المحاسبين أو المراجعين المقيدين بالسجل ، ويثبت التمرين بشروطه بشهادة من المحاسب او المراجع الذى قضى الطالب مدة التمرين فى مكتبه »٠ وحكم هذا النص واضح الدلالة على ان مدة التمرين المشروطة لا تحسب الا من تاريخ التحاق الطالب بمكتب احد المحاسبين أو المراجعين المقيدة اسماؤهم فى الجدول ، وفقا لاحكام القانون ، مع مراعاة ان يكون التمرين طوال الوقت ضمانا للجدية والتفرغ الكامل للمهنة ٠ وغنى عن البيان ان لجنة القيد ان تشترط ان تكون شهادة المحاسب مصحوبة بما يعززها ويؤيدها من مستندات أو كشوفات عن الاعمال التى باشرها المحاسب تحت التمرين ، الى غير ذلك من الاوراق التى تثبت جدية التمرين وجدواه ، حتى تتحقق ويتاكد لديها حصول هذا التمرين فى المدة التى حددها القانون وبالكيفية التى رسمها ، ليكون أهلا لنقله الى جدول المحاسبين والمراجعين (١) ٠



وعن وجوب تسبيب قرار رفض القيد فى جدول المحاسبين ذهبت المحكمه الى ان القرار الصادر من لجنة قيد المحاسبين برفض القيد لعدم توافر الشروط المنصوص عليها فى المـادة ١١ فى فقرتيها ٤ و ٦ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ يجب ان يكون مسببا ، كما تنص على ذلك المـادة ١٧ ٠ والمقصود بالتسبيب هو ايضاح وجهة نظر اللجنة فى الطلب الذى ترفضه ، حتى يكون صاحب الامر على بينة من أمره وليحدد موقفه على اساس هذا الايضاح ، علته يستكمل اوجه النقص ، اما القول اجمالا بعدم توفر الشروط المنصوص عليها فى القانون فهو قول مرسل لا يصح أن يكون سببا لقرار الرفض بالمعنى الذى يقصده القانون ٠ ومتى كان الثابت من المستندات المقدمة من المدعى انه حصل على دبلوم التجارة المتوسطة قبل صدور القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ وزاول مهنة المحاسبة فى مكتب خاص به يحمل اسمه وشركاه منـذ سنة ١٩٤١ لمدة عشر سنوات سابقة على صدور هذا القانون بدون انقطاع ، وفى ذات الوقت كان يشغل وظيفة رئيس حسابات هيئة ارشاد البوغاز من اغسطس سنة ١٩٤١ حتى ٣٠ من سبتمبر سنة ١٩٥١ ، وهى مؤسسة ذات نشاط تجارى صادر بها القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٤٨ ، ومن ثم يكون قد

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٥٦/٧/١١ ، ق ٨٣٤٤ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٣٨٥ ، ص ٤٠٠ ٠

توفرت فى شان المدعى الشروط التى اشترطها القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ فى الفقرتين ٤ و ٦ من المادة ١١ منه ، لقيده بجدول المحاسبين والمراجعين ٠ وتاسيسا على ذلك ، فان قرار لجنة القيد الصادر فى اول ابريل سنة ١٩٥٣ اذ قضى برفض طلبه يكون قد صدر مخالفا للقانون متعينا الغاؤه (١) ٠



وعن عدم جواز قيد الموظف بجدول المحاسبين تقول احدى فتاوى القسم الاستشارى :

ان مهنة المحاسبة والمراجعة من المهن الحرة التى تستلزم مزاولتها الحضور ومباشرة الاجراءات أمام الجهات الحكومية كمصلحة الضرائب ولجان الطعن ، فى أوقات العمل الرسمية ، فضلا عن أن مجرد مباشرة الموظف لهذه المهنة يتضمن القيام بأداء أعمال للغير ، والجمع بين اعمال الوظيفة وأعمال أخرى لا تتفق مع مقتضيات الوظيفة ، وفى هذا كله خروج على أحكام المواد ٧٣ و ٧٨ و ٧٩ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة ، اذ تنص المادة ٧٣ على ان « على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وان يؤديه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمى لاداء واجبات وظيفته » ٠ وتنص المادة ٧٨ على انه « لا يجوز للموظف ان يؤدى أعمالا للغير بمرتب أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية » ٠ وتنص المادة ٧٩ على انه « لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة اذا كان من شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها » ٠ وهذه الاحكام متعلقة بالنظام العام سواء بالنسبة الى علاقة الموظف بالحكومة او بالنسبة الى علاقته بالغير ، فهى تنطوى على قواعد آمره لا تسوغ مخالفتها ، ومن ثم لا يجوز قيد الموظف بجدول المحاسبين والمراجعين ٠ ولما كانت اعارة الموظف لا تقطع صلته بالحكومة بل تظل هذه الصلة قائمة فتحسب مدة اعارته فى المعاش او المكافأة ، كما تحسب فى استحقاق العلاوة وفى الترقية شانه فى ذلك شأن باقى موظفى الدولة ، لذلك فانه لا يجوز قيد الموظف — ولو كان معارا — بجدول المحاسبين والمراجعين (٢) ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٧/١/٨ ، ق ١٧ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٩٢ ، ص ١٣٣ ٠

(٢) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى رقم ٧٢٢ فى ١٩٥٦/١١/١٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٤٣ ، ص ٧٤ ٠

القيد فى جدول مساعدى المحاسبين :

ذهبت محكمة القضاء الادارى فى صدد سلطة لجنة القيد فى جدول مساعدى المحاسبين الى انه :

يستفاد من نص المادتين ١٢ و ١٥ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ ، ان القانون لم يحدد الدليل الذى يقدمه طالب القيد بجدول مساعدى المحاسبين لاثبات رياسته للحسابات المدة التى يتطلبها القانون ، بعكس الحال فى مزاولة المهنة فى المكتب الخاص ، فانه استلزم أن يقدم الطالب شهادة رسمية من مصلحة الضرائب أو غيرها من الجهات الحكومية تثبت جدية مزاولته لمهنة المحاسبة والمراجعة فى مكتبه الخاص قبل صدور القانون طوال المدة التى يتطلبها ٠ وترك الامر فى الحالة الاولى — حالة رياسة الحسابات — لتقدير لجنة القيد بحسب الظروف والاحوال ، على أن يكون قبولها طلب القيد أو رفضها اياه مبنيا على أسباب معقولة مستخلصة استخلاصا صحيحا من الاوراق ، وتتمشى مع القانون ٠ ولا عبرة بما يقوله المدعى من أن القانون لم يستلزم اكثر من تقديم شهادة من الشركة التى كان يعمل بها طالب القيد كرئيس لحساباتها ، ذلك ان هذا القول لا يستند الى نصوص القانون ، ويجافى المعقول والمنطق ان يترك الامر فى يد الشركة والافراد دون رقابة من الحكومة فيسهل بذلك التحايل على القانون ٠ ومن ثم فلا تثريب على لجنة القيد ان رأت تدعيم هذه الشهادات بقرائن أخرى رسمية ، اذ ان للجنة فى سبيل تكوين اقتناعها ان تسلك كافة الطرق القانونية ، مادام ان القانون لم يقيدها فى هذه الحالة بنوع معين من المستندات وترك لها حرية التقدير فى ذلك (١) ٠

القيد فى جدول المحامين :

ينعقد الاختصاص بقبول القيد بجدول المحامين المشتغلين أو النقل الى جدول المحامين غير المشتغلين للجنة قبول المحامين وهى التى تفسر المانع من هذا القيد او الاستمرار فيه المنصوص عليه فى المادة ٥٢ من قانون المحاماه رقم ٦١ لسنة ١٩٦٨ ٠ وتمارس هذا الاختصاص تحت رقابة محكمة النقض (الدائرة الجنائية) فى حالة الطعن فى قراراتها أمامها (٢) ٠



---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٦/٢/٧ ، ق ٦٣ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٠٧ ، ص ١٩٣ ٠

(٢) فتوى الجمعية العمومية فى ١٩٦٩/١٢/٢٤ ، المجموعة ، السنة ٢٤ ، بند ٤٥ ، ص ١٥٥ ٠

واذا كان القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمحاماه امام المحاكم الوطنية لم يحدد للجنة قبول المحامين ميعادا للبت فى طلبات القيد التى تقدم اليها ، الا ان الموقف السلبى الذى تتخذه السلطة الادارية ازاء تصرف ادارى يدخل فى اختصاصها يعتبر رفضا له ، اذا استطال هذا الموقف دون مبرر معقول ٠ ولما كانت اللجنة لم تبين سببا مقبولا لتأجيل البت فى طلب المدعى زهاء ثلاث سنوات ، كما ان المحكمة لم تستبن من ظروف المدعى ان هناك ما يدعو لهذا التأجيل الطويل ، الا ان يكون المدعى فى نظر اللجنة غير مستكمل لشرط المدة اللازمة للقبول للمرافعة أمام محكمة النقض ، فإن تصرف اللجنة هذا يعد قرينة قاطعة على أن هناك قرارا نهائيا برفض طلب المدعى تضمره اللجنة ، ولا تريد الافصاح عنه للمدعى ، مكتفية بارجاء النظر فى طلبه الى أن تستكمل المدة اللازمة لقبوله للمرافعة أمام محكمة النقض فتجيبه الى طلبه ٠ ولاشك ان هذا التصرف من جانبها هو ستار كريم لقرارها النهائى برفض طلبه يجوز للمدعى المطالبة بالغائه ، وعلى ذلك يتعين قبول الدعوى (١) ٠



وعن القيد أمام محكمة النقض قالت محكمة القضاء الادارى انه مشروط بالاشتغال بالمحاماه أمام محكمة الاستئناف بصفة فعلية لمدة أربع سنوات ، كما تقضى بذلك المادة ١٧ من القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمحاماة امام المحاكم الوطنية ، ولا يمكن الاستفادة من طول مدة القيد امام المحاكم الابتدائية أو ادخالها فى حساب المدة المشترطة (٢) ٠



وذهبت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى صدد القيد او استمرار القيد فى جدول المحامين المشتغلين الى انه يبين من نصوص قانون المحاماه رقم ٦١ لسنة ١٩٦٨ ان ممارسة المحاماه ليست شرطا للقيد بجدول المحامين المشتغلين ، بل ان القيد بهذا الجدول هو الشرط لممارسة المحاماه ، فهو شرط سابق على ممارسة المهنة وضرورى قبل البدء فى ممارستها ٠ وان هذا القيد يجعل المحامى ـ بعد حلف اليمين ـ صالحا للقيام باعمال المحاماه من غير أن يوجب عليه القيام بها ، اذ يبين من استعراض نصوص قانون

(٢،١) ق ٠ د ق ١٩٥٧/٤/٩ ، ق ٦٧٠٤ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٣٣ ، ص ٣٤١ ٠

المحاماه الاخرى أن استمرار القيد بجدول المحامين المشتغلين وعدم الاستبعاد منه رهن باستمرار أداء الاشتراكات السنوية (مادة ١٦٧) ، وعدم صدور قرار بمجازاة المحامى بمحو اسمه من الجدول أو منعه من مزاولة العمل وذلك لإخلاله بواجبات مهنته (م ١٤٢) ، وليس لعدم مزاولة المهنة ، لأن عدم المزاولة لا يبرر نقل المحامى الى جدول غير المشتغلين ما لم يتقدم المحامى بطلب اعتزال المحاماه (م ٦٣) .

وعلى ذلك ، فليس شرطا للقيد بجدول المحامين المشتغلين او استمرار القيد به أن يزاول المحامى المقيد به فعلا أعمال الوكالة بالخصومة القضائية أو يقتصر على أعمال الفتوى وتحرير العقود واجراء التحقيقات وحدها ، وانما يكون تولى احدى الوظائف العامة أو الخاصة الدائمة أو المؤقتة بمرتب أو بمكافأة مانعا من القيد بجدول المحامين المشتغلين أو من استمرار القيد بهذا الجدول ، إلا أن المشرع استثنى من هذا الحظر الوظائف الخاصة بأعمال المحاماه بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها وشركات القطاع العام ، فأجاز لمن يتولونها القيد بجدول المحامين المشتغلين واستمرار القيد به .

وان حظر الجمع بين المحاماه وبين تولى بعض الأعمال العامة والاستثناء الوارد عليه المشار اليه ينصرفان الى القيد بجدول المحامين المشتغلين ، وان لجنة قبول المحامين التى عهد اليها القانون بهذا الجدول هى صاحبة الاختصاص الأصيل فى القيد بجدول المحامين المشتغلين وفى استمرار القيد بهذا الجدول لمن يتولون أعمال المحاماه بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها وشركات القطاع العام ، وليس لهذه الجهات أن تعترض على تفسير تأخذ به لجنة قبول المحامين لأعمال المحاماه بها أو تعرض تفسيرا آخر لأعمال المحاماه غير ما ارتأته هذه اللجنة ، لأن القيد بجدول المحامين المشتغلين من اختصاص لجنة قبول المحامين وحدها تمارسه تحت رقابة محكمة النقض اذا طعن فى قرارات هذه اللجنة من المحامى أو طالب القيد ، وبحسبان أن قيد العاملين بهذه الجهات أو استمرار قيدهم بجدول المحامين المشتغلين

لا يتعارض مـع مقتضيات وظائفهم ، اذ حرصـت المـادة ٥٥ من قانون المحاماه على النص بأنه « لا يجوز للمحامين العاملين بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها وشركات القطاع العام مزاولة أى عمل من أعمال المحاماه المنصوص عليها فى هذا القانون لغير الجهات التى يعملون بهـا » (١) .

القيـد فى جدول المهندسين :

يبين من الاطلاع على المـادة ٢٧ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ الخاص بنقابة المهن الهندسية أنها تنص على أنه « يجوز للطالب أن يعارض فى القرار الذى يصدر برفض طلب القيد وذلك فى خلال الثلاثين يوما التالية لتاريخ اعلانه بقرار الرفض المبينة فيه الأسباب » .

وواضح من هذا النص أنه جاء على سبيل الجواز . فالطالب بالخيار ، اما أن يتقدم الى هذه اللجنة بمعارضته فى ميعاد الثلاثين يوما ، واما أن لا يتقدم ، فإن اختار طريق المعارضة ، ففى هذه الحالة يتعين على اللجنة الفصل فى هذه المعارضة بقرار نهائى يجوز له الطعن فيه أمام هذه المحكمة ، أما اذا لم يتقدم الى هذه اللجنة بمعارضته وآثر الالتجاء الى المحكمة للطعن فى القرار الصادر من النقابة برفض طلب قيده ، فلا تثريب عليه فى ذلك ، لأن هذا القرار يعتبر قرارا اداريا نهائيا يجوز الطعن فيـه أمـام هـذه المحكمة ، ولأن القانون لم يلزمه بالالتجاء الى لجنة المعارضات المنصوص عليها فى المـادة ٢٧ المذكورة ، وانما أجاز له ذلك فقط (٢) .



ورأت **محكمة القضـاء الادارى** أن مؤدى أحـكام القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ بانشـاء نقابة المهن الهندسية وقرار وزير الأشغال رقم ٩٦٩٩ لسنة ١٩٥٩ باصدار اللائحة الداخلية لنقابة المهن الهندسية ، ان المهندس المساعد يعد مهندسا اذا مارس بعـد تخرجه أعمـالا هندسية يعتبرها وزير الأشغال بعد أخذ رأى مجلس النقابة كافية لمنحـه لقب مهندس ، وذلك لمـدة لا تقـل عن عشر سنوات ، وانه يجب عرض طلب الحصـول

---

(١) فتوى الجمعية العمومية رقم ١١٨٤ فى ١٩٦٩/١٢/٣٠ ، مجموعة فتاوى الجمعية ، السنة ٢٤ ، بند ٤٥ ، ص ١٥٥ .

(٢) ق . د فى ١٩٥٦/٣/٣٠ ، ق ٧٥٠ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٦٤ ، ص ٢٥٤ .

على لقب مهندس على وزير الأشغال مصحوبا برأى مجلس النقابة ، وبتقرير مجلس الشعبة المختصة ، وذلك فى مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ تقديم الطلب مستوفيا ، ولوزير الأشغال أن يصدر قراره فى الطلب فى مدة شهرين على الأكثر من تاريخ وصوله اليه . وينبنى على ذلك أن قرار وزير الأشغال بشأن منح الطالب لقب مهندس يجب أن يسبقه عرض الأمر على مجلس الشعبة ومجلس النقابة ، ومن ثم يكون القانون قد خول وزير الأشغال حق التقدير وحده وبقرار يصدر منه بعد أخذ رأى مجلس النقابة . وعلى ذلك فليس صحيحا ما تقول به النقابة فى مذكرتها من أن المعول عليه هو تقرير مجلس الشعبة الذى يعتبر هو رأى مجلس النقابة لأنه رأى أعضائه المتخصصين فى الموضوع المعروض ، وانه اذا رأى المجلس المذكور سببا قانونيا لعدم جواز منح اللقب فمن حقه قانونا حفظ الطلب دون عرضه على مجلس النقابة والوزير - وهو ما حصل مع المدعى - لا حجة فى ذلك ، لأن المشرع لم يعتد الا برأى الوزير وبقرار منه بعد اخذ رأى مجلس النقابة - فاذا احيل طلب المدعى الى مجلس الشعبة المختصة لفحصه فليس للمجلس المذكور أن يستقل بتقديره ويتصدى لحفظ الطلب دون عرضه على مجلس النقابة الذى يجب أن يعرضه بدوره على الوزير مصحوبا برأيه مسببا وبتقرير مجلس الشعبة المختصة . فقيام مجلس الشعبة بحفظ طلب المدعى على هذا الوجه ، أمر فيه انحراف ومخالفة للقانون (١) .



وذهبت فتوى للجنة الثالثة للقسم الاستشارى الى أن الفقرة (جـ) من المادة الثالثة من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ قد حددت المؤهلات التى يعتبر حاملها مهندسا مساعدا على سبيل الحصر . فنصت على أن « يعتبر مهندسا مساعدا كل من حصل على دبلوم الفنون والصناعات أو على دبلوم مدرسة الفنون الجميلة « قسم العمارة » أو على شهادة هندسية من الخارج قبل العمل بهذا القانون تتفق وزارتا الأشغال العمومية والتربية والتعليم ومجلس النقابة على اعتبارها معادلة لأحد الدبلومين المذكورين ... » .

وواضح من ذلك أن مناط إعمال الشق الأخير من هذا البند هو أن يكون المؤهل من الخارج وتعتبره وزارة الأشغال والتربية والتعليم ومجلس النقابة معادلا لأحد الدبلومين اللذين نصت عليهما هذه المادة ،

---

(١) ق . د فى ١٩٦٤/١/٧ ، ق ١٤٨٧ ، س ١٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٣٩ ، ص ٢٨٠ .

وعلى ذلك فلا يجوز اعمال القياس فى هذه الحالة ، لأن المشرع قد أراد بتعديل المادة المذكورة اسقاط المؤهلات المحلية ، اذ أن عبارة هذه الفقرة قبل تعديلها كانت « ويعتبر مهندسا مساعدا من حصل على دبلوم الفنون والصناعات أو على دبلوم مدرسة الفنون الجميلة « قسم العمارة » أو على شهادة هندسية معادلة لأيهما معترف بها من وزارة المعارف » ٠

ومفاد ذلك أن المشرع قصد بتعديل الفقرة (جـ) من المادة الثالثة اسقاط المؤهلات المحلية المعادلة للمؤهلين المذكورين فى البند (جـ) من المادة الثالثة وقصرها فقط على المؤهلات الخارجية ٠ ولا يغير من هذا النظر قبول النقابة لزملائهم من حملة ذات المؤهل ، والذين تقدموا بطلبات قيدهم فى الميعاد القانونى ، اذ أن قرار لجنة التظلمات الصادر فى هذا الشأن يكون قد صدر مخالفا للقانون ولكنه كأى قرار ادارى يصبح حصينا من الالغاء بفوات مواعيد الطعن فيه ٠

وفضلا عما تقدم ، فان المادة ٢٦ من القانون ذاته قد حددت ميعادا لقبول طلبات القيد فى النقابة وهو تسعون يوما من تاريخ العمل بهذا القانون ، والا سقط الحق فى طلب القيد ، فاذا تراخى أى فرد من حملة هذا المؤهل فى تقديم طلبه فانه يترتب على ذلك سقوط حقه فى طلب القيد ٠ ومن المسلم أن الميعاد المحدد فى المادة المذكورة هو ميعاد سقوط لا ينقطع بأى سبب من أسباب الانقطاع ، ولا يجوز فى هذه الحالة اعتبار الميعاد ممتدا الى ما بعد اعتراف النقابة بهذا المؤهل ٠

ويخلص من ذلك أن الحاصلين على دبلوم الفنون التطبيقية المشار اليهم قد سقط حقهم فى طلب القيد فى نقابة المهن الهندسية مادامو لم يتقدموا بطلب القيد فى الميعاد المحدد فى المادة ٢٦ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٤٦ » (١) ٠

القيد فى نقابة الصحفيين :

عن ضرورة القيد فى جدول النقابة لامكان العمل فى الصحافة بصفة دائمة ، ذهبت احدى فتاوى القسم الاستشارى الى القول : ان المادة ٨ من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٥ تنص على أنه « لا يجوز لأصحاب الصحف

---

(١) فتوى اللجنة الثالثة فى ١٩٦١/١١/٦ ، مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى فى ثلاث سنوات ، بند ٦٧ ، ص ١٤٠ ٠

ووكالات الأنباء أن يعينوا فى أعمالهم الصحفية الدائمة وبمرتب شــهرى أو مكافأة دورية أشخاصا من غير أعضاء النقابة مع علمهم بذلك ... » .
وقد رتبت المــادة ٦٧ من القانون عقوبة جنائية على من يخالف حكم هذه المــادة . واشراف السيد عميد مفتشى اللغة الانجليزية على اعداد صفحة الشباب من طبعــة يوم الأحــد فى جريدة الاجيبشان جازيت يعتبر عمــلا صحفيا دائما ، لأن دورية صدور صفحة الشباب فى يوم معــين من أيــام الأسبوع تخلع على عمل الموظف بالصحيفة صفة الدوام . ولأن الاشراف على صفحة معينة فى هذه الصحيفة يعتبر عملا صحفيا . ولا يحتج فى هذا الشــأن بأن المواد ٤ و ٥ و ٦ من القانون المذكور قــد عرفت الصحفى المحترف بما لا ينطبق على السيد المذكور ، لأن المقصود من هذه المــواد تعريف الصحفى المحترف بقصد تحديد من يمكن قيده فى جدول النقــابة طبقا للمادة ١١ من القانون ، وبحيث يمتنع على من ينطبق عليه هــذا التعريف مزاولة المهنة دون أن يكون اسمه مقيدا فى النقابة ، وهذا الأمر منفصل تماما عن الحظر الوارد فى المــادة ٨ من القانون . وعلى ذلك فان الترخيص للسيد المذكور بالعمل فى صحيفة الاجيبشان جازيت وهو غــير مقيد بجداول نقابة الصحفيين ، يتعارض مع نص المادتين ٨ و ٦٧ من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بنقابة الصحفيين (١) .



وعن المقصود بالصحفى الذى يجوز قيده بجــدول نقابة الصحفيين قالت محكمة القضاء الادارى :

تنص المــادة الرابعة من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بنقابة الصحفيين على أنه يعتبر صحفيا محترفا من باشر بصفة أساسية ومنتظمة مهنة الصحافة فى صحيفة يومية أو دورية تطبع فى مصر ، أو باشر بهذه الصفة المحضة العمل فى وكالة أنباء مصرية أو أجنبية تعمــل فى مصر ، وكان يتقاضى عن ذلك أجرا يستمد منــه الجــزء الأكبر اللازم لمعيشته .
وبتطبيق الشروط الواردة فى هذا القانون على حالة المدعى نجد أنه لا يعمل صحفيا بصفة أساسية ومنتظمة فى صحيفة يومية أو دورية فى مصر ، كما أنه لا يعمل فى وكالة أنباء مصرية أو أجنبية ، وان كل عمله حسب اقراره انه يعمل مستشارا صحفيا للشركة الأهلية للصناعات المعدنية وهو عمل

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم رقم ٢٢٤ فى ١٩٥٧/٢/٤ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٥٣ ، ص ٥٦١ .

يخرج — كما هو واضح — عن نطاق نص المادة الرابعة من القانون المذكور (١) ٠

القيد فى نقابة المهن التمثيلية والسينمائية والموسيقية :

يتبين من أحكام القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٥٥ الخاص بنقابات المهن التمثيلية والسينمائية والموسيقية أن المادة السادسة منه نصت بفقراتها (أ ، ب ، جـ ، د ، هـ) على الشروط الواجب توافرها فى أعضاء النقابة ، ثم نصت بفقرتها الأخيرة على أن الأعضاء الذين توافرت فيهم الشروط السابقة عدا الشرط المنصوص عليه فى الفقرة (ب) يعتبرون أعضاء منتسبين ٠ وهذا الشرط يقضى بأن يكون العضو متخذا احدى المهن المبينة بالقانون مهنة أصلية له ٠ ومن ثم كان معيار التفرقة بين العضو العادى والعضو المنتسب فى شأن ممارسة تلك المهن أن الأول يمارسها كمهنة أصلية وأن الثانى يمارسها كمهنة فرعية بجانب مهنة أصلية أخرى من غير تلك المهن ٠ وقد حظر القانون فى المادة ٦٠ منه على غير العضو العادى أن يحترف احدى تلك المهن أى أن يتخذها مهنة أصلية له ، ولم يمنعه من ممارستها كمهنة غير أصلية كما تفعل قوانين النقابات العلمية « كنقابات المحامين والأطباء والمهندسين » ٠ والعلة فى أن القانون المذكور اجاز ممارسة تلك المهن كمهن غير اصلية ، أن تلك المهن تعتبر من الفنون التى تعتمد فى الغالب على المواهب والاستعدادات الطبيعية والهوايات الشخصية ، وهذه لا تنكشف الا بالممارسة ، ولا تنضج الا بالمران والمداومة ٠ ولمن يمارس المهنة على هذه الصورة أن يطلب قيد اسمه فى جدول نقابتها كعضو منتسب ان شاء أن يشترك فى نشاط تلك النقابة ، وليس له أن يمارس المهنة على وجه الاحتراف أى كمهنة أصلية الا اذا قيد فى جدول النقابة كعضو عادى ٠ وهذا هو ما قضت به المادة الرابعة من اللائحة الداخلية المطعون عليها ، اذ حظرت على العضو المنتسب أن يمارس أعمال المهنة على وجه الاحتراف ، وانما له أن يشترك فى نشاط النقابة الثقافى والاجتماعى والرياضى (٢) ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٨/٧/١٥ ، ق ٦٩٣ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ١٣١ ، ص ١٢٧ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٩/١/١٣ ، ق ١٧٢٧ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ١٥٦ ، ص ١٦٥ ٠

القيد فى نقابة المهن الزراعية :

فى احــدى الدعاوى طلب المدعى الغاء القرار الصادر من نقابة المهن الزراعية المتضمن رفض قيده مهندسا زراعيا طبقا للفقرة (أ) من المــادة الثالثة من قانون نقابة المهن الزراعية ، لأن مؤهله الدراسى غير معــادل لدرجة بكالوريوس فى الزراعة من احدى الجامعات المصرية • وقال المدعى شرحا لدعواه أنه حصل على دبلوم الدراسات التكميلية الزراعية العالية سنة ١٩٥٠ • وقد تقــدم الى النقابة طالبــا قيده ضــمن أعضائها المبينين بالفقرة (أ) من المــادة الثالثة فرفضت النقابة قيده بحجة عدم معادلة دبلوم الدراسات التكميلية الزراعية العالية لدرجة بكالوريوس فى الزراعة من احدى الجامعات •

قضت محكمة القضاء الادارى بالغاء القرار المطعون فيه (١) وأقامت قضاءها على أن المادة الثالثة من قانون المهن الزراعية رقم ١٤٩ لسنة ١٩٤٦ نصت فى فقرتها (أ) على أن يعتبر مهندسا زراعيا من حصل على درجة بكالوريوس الزراعة من احدى كليات الجامعة المصرية أو من أحد المعاهد العليا الزراعية أو على دبلوم من مدرسة الزراعة بالجيزة أو مدرسة الزراعة العليا أو على شهادة زراعية تتفق وزارتا المعارف والزراعة على اعتبارها معادلة لاحدى الشهادات المذكورة بعد أخذ رأى النقابة • وأنه يستفاد من هذا النص ، ان المشرع ناط تقدير المؤهل الزراعى ومعادلته بالشهادات سالفة الذكر بوزارتى المعارف والزراعة ، ويكون ذلك بقرار يصدر منهما بعد أخذ رأى النقابة • وانه يبين من الأوراق أن مؤهل المدعى لم يصــدر بشأنه قرار بتقديره ومعادلته من وزارتى المعارف والزراعة بعــد أخــذ رأى النقابة • ولهذا كان على النقابة أن ترجىء اصدار قرارها المطعون فيه حتى يصدر هذا القرار الوزارى ، وما كان لهــا أن تجتزىء عنــه بمعلومات جمعتها من احدى جهات وزارة المعارف واحــدى الكليات ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد خالف القانون •

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور طالبا رفض الدعوى فذهبت المحكمة الادارية العليا (٢) الى أن المــــادة الثانية من

---

(١) ق • د فى ١٩٥٥/١١/١٥ ، ق ١٨٦٦ ، س ٦ •

(٢) ع فى ١٩٥٦/٥/٢٦ ، ق ٥٥ ، س ٢ ، مجموعة السنة الاولى ، بند ٩٢ ، ص ٧٥٤ •

صدر هذا الحكم برئاســة المستشار الســيد على السـيد رئيس المجلس وعضــوية المستشارين بدوى ابراهيم حموده والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل •

القانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٤٦ بشأن نقابة المهن الزراعية تنص على أنه يشترط فيمن يكون عضوا فى النقابة ما يأتى : « ١ — ... ٢ — أن يكون حاصلا على احدى الشهادات المبينة فى المادة الثالثة ... » • وتنص المادة الثالثة من ذلك القانون على أن يعتبر مهندسا زراعيا فى حكم هذا القانون من حصل على درجة بكالوريوس الزراعة من احدى كليات الجامعة المصرية أو بكالوريوس احد المعاهد العليا الزراعية أو على دبلوم من مدرسة الزراعة بالجيزة أو مدرسة الزراعة العليا أو على شهادة زراعية تتفق وزارتا المعارف والزراعة على اعتبارها معادلة لاحدى الشهادات المذكورة بعد أخذ رأى النقابة • فالقيد فى سجل النقابة منوط بتوافر الشروط المبينة بالمادة الثانية من القانون المشار اليه ومن بينها حصول الطالب على أحد المؤهلات المحددة بالمادة الثالثة ، فاذا تخلف شرط من الشروط الواردة بالمادة الثانية ، أو كان طالب القيد غير حاصل على مؤهل بذاته من المؤهلات المحددة بالمادة الثالثة ، امتنع قيد الطالب فى سجل النقابة • ولما كانت دبلوم الدراسات التكميلية الزراعية العالية الحاصل عليها المدعى ليست من بين المؤهلات الواردة بالمادة الثالثة فقرة (أ) من القانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٤٩ — وهى مؤهلات وردت على سبيل الحصر — كما لم يصدر باعتبارها معادلة لاحدى الشهادات المذكورة قرار من وزارة المعارف بالاتفاق مع وزارة الزراعة فلا حق للمدعى فى طلب قيده بالنقابة ، ولا وجه للتحدى بأن دبلوم الدراسات التكميلية الزراعية العالية سبق أن عودلت بالشهادات الأخرى الواردة بالفقرة (أ) من المادة الثالثة من القانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٤٩ ، بمقولة أنه قدر لهذه الدبلوم فى قرارات مجلس الوزراء الخاصة بالمعادلات الدرجة السادسة بمرتب ١٠ جنيه و ٥٠٠ مليم شهريا ، أو أن برامج الدراسة المقررة للحصول على الدبلوم تتفق وبرامج المؤهلات الأخرى ، أو أن الدبلوم نعتت بأنها من الدبلومات العالية — لا وجه لذلك كله ، اذ المناط فى اعتبار شهادة ما معادلة للشهادات الواردة بالمادة الثالثة من القانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٤٩ هو بصدور قرار من وزارة المعارف بالاتفاق مع وزارة الزراعة باعتبارها كذلك • ومثل هذا القرار لم يصدر ، بل على العكس من ذلك صدر قرار بالاتفاق بين الوزارتين بأن شهادة دبلوم الدراسات التكميلية الزراعية العالية ليست فى مستوى اى من الشهادات الزراعية الوارد ذكرها بالفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٤٩ ، وانما هى مؤهل متوسط • وظاهر من كل ما تقدم أن القيد بسجل النقابة رهين بتوافر الشروط المقررة بالقانون على النحو السابق ايضاحه ، فاذا تخلف شرط من هذه الشروط فى حق طالب القيد فقد تعين رفض طلبه ، ومن ثم فلا محل لما قضى به الحكم المطعون فيه من انه كان على النقابة أن ترجىء اصدار قرارها برفض

طلب المدعى الى أن يصدر قرار من وزارتى المعارف والزراعة فى شأن مؤهله ، ذلك أن رفض طلب قيده لعدم توافر الشروط المطـــلوبة قانونا لا يحول مستقبلا دون اعادة عرض حالته اذا ما استوفى شروط القيد ٠

رقابة القضاء على قرارات تأديب أعضاء النقابات المهنية :

فى احدى الدعاوى أقام المدعون دعواهم ضد رئيس مجلس نقـابة المهن الطبية للأطباء البشريين طالبين الحكم أولا - بوقف تنفيذ القـرار الصادر من مجلس نقابة المهن الطبية للأطباء البشريين فى ١٩٥٢/١٢/٢٣ باحالة المدعين الى المحاكمة التأديبية ٠ ثانيا - بالغاء القـــرار المذكور واعتباره كأن لم يكن ٠

وقال المدعون شرحا لدعواهم ، أنه فى مارس سنة ١٩٥٢ وقع خلاف بين الدكتور ٠٠٠ وزوجته ٠٠٠ بعد زوجية دامت نحوا من سنتين ٠ ورأى والد الزوجة أن يعرض كريمته على كبار أطباء مصر المتخصصين فى أمراض النساء ليتحقق مما اذا كانت بكارتها قد فضت بالاصبع أو بالمواقعة الطبيعية وهل تدل أعضاؤها التناسلية على مخالطة جنسية أم لا ٠ وقـــد فحص المدعون الخمسة السيدة / ٠٠٠ واصـــدر كل منهم شهادة ســـجل فيها ما شاهده وشفع ذلك بالاجابة على السؤالين السابقين ٠ والشهادات الخمس ان اختلفت فى تفصيل المشاهد فقد اتفقت فى جوهرها ٠ كما اتفقت فيما خلص اليه الأطباء من أن ظاهر غشاء البكارة يفيد انهـا فضت بالاصبع لا بغيره ، وأن ضيق فتحة المهبل تفيد أن السيدة لم تواقع مواقعة جنسية ٠ قدم والد الزوجة شهادات الأطباء الى المجلس الملى فى دعوى طلاق أقامتها الزوجة ضد الزوج ٠ وقد قدم الزوج تقريرا مضادا من ثلاثة أطباء تضمن أن العلامات التى سجلها الأطباء المدعون من واقع ما شاهدوه لا تؤدى بصفة حتمية الى النتائج التى استخلصوها ٠ ولم يفت المجلس الملى ان يلاحظ ان التقرير المضاد قد صدر من أطباء لم يفحصوا الزوجة ، وأنـه لا ينفى دلالة شهادات المدعين ٠ كما لم يفته أن يضع موضع الاعتبار ما وراء كل طبيب منهم من خبرة طويلة تقى الزلل وسمعة عاطرة تستوجب الثقة ٠ وعلى هذا أخذ بشهاداتهم وأسس عليها حكمه بالفرقة ٠ استأنف الزوج حكم الطلاق فرفض استئنافه واصبح الحـكم نهائيا حائزا لقـــوة الشىء المقضى بــه ٠

لم يذعن الزوج وراح يعد أسئلة معينة عن حالة زوجته واخذ يرسلها الى عشرات من الأطباء ٠ وطبيعى أن يختلف الراى فى الاجابة ، فتكون

اجابات موافقة وأخرى مضادة ، وأخذ الزوج بجميع الاجابات المضادة لشهادات المدعين وتقدم الى نقابة الأطباء شاكيا زملاءه المدعين ، مدعيا عليهم انهم أصدروا ضده شهادات لا تطابق الواقع ، وأنهم من أجل ذلك مسئولون أمامه . وقد قام مجلس النقابة بتشكيل لجنة ناط بها التحقيق مع المدعين ، فأبى ثلاثة منهم النزول على هذا القرار ، وحضر الآخران أمام اللجنة وكشفا لها عن الوضع الصحيح للمسألة ، الا أن لجنة التحقيق أخذت بما قدمه الزوج ، وافترضت أن الشهادات التى أصدرها المدعون تقرر قواعد مطلقة مجردة . وعلى أساس هذا الفرض الخاطىء رمت اللجنة المدعين بأنهم أساءوا فى أداء مهنتهم اذ أصدروا شهادات طبية لا تستند الى أساس علمى ، واعتمد مجلس النقابة هذا التقرير بأغلبية ثمانية أصوات ضد ثلاثة ، وعلى أساسه صدر القرار المطعون فيه . وقد استقال رئيس المجلس غداة صدوره .

دفعت النقابة بعدم اختصاص القضاء الادارى بالنظر فى طلب الغاء القرارات الصادرة من نقابة الأطباء بصفة عامة والقرارات المتعلقة بالتأديب بصفة خاصة ، وبعدم قبول الدعوى لأن قرار الاحالة على المحاكمة التأديبية قرار تحضيرى وليس قرارا نهائيا . كما ردت على موضوع الدعوى .

وقد ذهبت محكمة القضاء الادارى(١) الى رفض الدفع بعدم الاختصاص قائلة : ان نقابة المهن الطبية هى من أشخاص القانون العام ، ذلك أنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص ، فانشاؤها يتم بقانون أو بأداة تشريعية أدنى من ذلك ، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام ، ولها على أعضائها سلطة تأديبية ، ولهؤلاء الأعضاء دون غيرهم حق احتكار مهنتهم فلا يجوز لغيرهم مزاولتها ، واشتراك الأعضاء فى النقابة أمر حتمى ، ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك فى مواعيد دورية منتظمة ، هذا فضلا عن أن القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٦ قد أضفى على النقابة شخصية معنوية مستقلة ، وخولها حقوقا من نوع ما تختص به الهيئات الادارية العامة ، مما يدل على أنها جمعت بين مقومات المؤسسات العامة وعناصرها من شخصية مستقلة ومرفق عام تقوم عليه مستعينة فى ذلك بسلطات عامة ، شأنها فى ذلك شأن كافة هيئات التمثيل المهنى ، ومن ثم فهى شخص ادارى من أشخاص القانون العام ، وقراراتها سواء صدرت فى موضوع التأديب من

---

(١) ق . د فى ١٩٥٧/١/٢٩ ، ق ٢٩٦ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ١٢٢ ، ص ١٧٩ .

.. صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى .

هيئاتها المختصة أم صدرت من مجلس النقابة فى مسائل القيد بالسجلات أو فى غير ذلك من الأغراض هى قرارات ادارية يجوز المطالبة بالغائها ، ولا يؤثر فى ذلك دخول عناصر قضائية فى تشكيل بعض هذه الهيئات ، لأن العبرة فى تكييف القرار ان كان قضائيا أم اداريا انما يكون بحسب المجال الذى تعمل فيه الهيئة وفقا للسلطة المخولة لها قانونا • فاذا كان المجال اداريا اعتبر القرار الصادر منها اداريا • ولما كانت السلطة التأديبية معدودة من الوسائل الادارية فى تقويم سير المرافق العامة ، فان كافة ما يصدر من قرارات من الهيئات القوامة عليها يعتبر قرارات ادارية ، ومن ثم فلا حجة بعد ذلك فى قول النقابة أن المشرع اراد أن ينأى بالقرارات التأديبية الصادرة فى حق الأطباء من هيئات التأديب المبينة بقانون النقابة ، من اختصاص محكمة القضاء الادارى ، بعد اذ نص على تشكيل هذه الهيئات من عناصر لم يدخل فيها أحد من رجال مجلس الدولة ، وبعد اذ جعل الدرجة النهائية لمجلس التأديب لأعلى هيئة قضائية هى احدى دوائر محكمة النقض — لا حجة فى ذلك مادام هذا التنظيم متعلقا بتشكيل مجلس التأديب بهيئاته المختلفة ، ولا يؤثر فى طبيعة القرارات التى تصدرها تلك الهيئات من أنها قرارات ادارية صادرة فى مسائل من صميم أعمال السلطة الادارية ، اذ يعد التأديب عملا اداريا بطبيعته ، ومن ثم يجوز المطالبة بالغاء القرارات الصادرة فى هذا الشأن ، أيا كانت الهيئة التى صدرت منها باعتبار أنها قرارات ادارية لا سبيل الى منع المطالبة بالغائها الا بنص صريح فى القانون • وقد خلا قانون النقابة وكذلك قانون مجلس الدولة من مثل هذا النص •

أما عن الدفع بعدم قبول الدعوى ، فقد استعرضت المحكمة نصوص المواد ١٩ و ٢٠ و ٢١ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٩ ، وهى الخاصة بتأديب الأطباء غير الموظفين ، وخلصت من ذلك الى انه يبين من هذه النصوص أن المشرع زيادة فى الضمان قد اقام نظام المحاكمة التأديبية للأطباء على أساس الفصل بين سلطتى الاتهام والحكم ، فجعل سلطة الاتهام لمجلس النقابة بينما جعل سلطة الحكم فى الدعوى التأديبية لمجلس التأديب ، ومن ثم فان لكل من السلطتين مجالها الادارى الذى تعمل فيه على استقلال ، فبينما يختص مجلس النقابة اما بتحريك الدعوى التأديبية متى

رجح لديه من الأدلة والقرائن ثبوت الفعل المنسوب الى المتهم وكان يكون جريمة تأديبية ، أو بحفظ التهمة اذا لم يثبت له شىء من ذلك ، يقوم مجلس التأديب — باعتباره سلطة الحكم — بالفصل فى موضوع التهمة بالادانة أو البراءة . وسلطة الاتهام اذ تحرك التهمة لا تقضى بثبوتها على وجه قاطع ولا توقع جزاء بل تترك ذلك لمجلس التأديب ليقضى فيها حسبما يراه ، وقرارها فى ذلك قاطع ولا يخضع لتصديق سلطة أعلى ، ويلزم مجلس التأديب بالفصل فى موضوع التهمة اما بالادانة أو بالبراءة ، ومن ثم ينشأ عن قرار الاتهام الذى يصدره ذلك المجلس مركز قانونى ، من حيث أنه يجعل الطبيب متهما بعد أن كان بريئا ويوجب عليه أن يدافع عن نفسه ويخضعه لسلطان مجلس التأديب . كما انه ينقل الدعوى التأديبية للمجلس المذكور ويجعله مختصا بنظرها ويلزمه الفصل فى موضوع التهمة ، ومن ثم فهو قرار ادارى نهائى ذو أثر تنفيذى . ولا يؤثر فى صحة هذا النظر أن قرار الاحالة قرار موقوت بطبيعته على أساس انه لا يحدد مركز المتهم تحديدا نهائيا لأن هذا التحديد لا يتأتى الا بعد تمام المحاكمة التأديبية وصدور قرار مجلس التأديب ، اذ يجب التفرقة فى هذه الحالة بين القرار الادارى فى حد ذاته وبين الآثار المترتبة عليه . فقد تكون هذه الآثار موقوتة بطبيعتها أو زائلة بعد حين دون أن يؤثر ذلك فى نهائية القرار ، لأن العبرة فى النهائية انما تكون بصدور القرار من سلطة مختصة دون أن يحتاج نفاذه الى تصديق سلطة أعلى . أما الآثار المترتبة عليه فهى نتيجة له وقد تبقى أو تزول بعد حين حسب طبيعة القرار والغاية المقصودة منه .

وخلصت المحكمة الى رفض الدفع بعدم قبول الدعوى .

أما عن الموضوع ، فقد ذهبت المحكمة الى أن الثابت من الشهادات والتقارير الطبية المقدمة من الزوجة ، أن الأطباء الخمسة المدعين حرر كل منهم الشهادة الصادرة منه بعد فحص حالة الزوجة على انفراد ، وفى أوقات مختلفة . وجاءت تقاريرهم جميعا مطابقة فى الواقع لمشاهدتهم الطبية . وان كلا منهم قد اثبت فى تقريره وصفا فنيا دقيقا لهذه المشاهدة بعد فحص وكشف كاملين . واستخلص كل منهم النتيجة التى رآها بحسب مشاهدته وتقديره للحالة ، وحسب خبرته وتجاربه التى اكتسبها طوال مدة اشتغاله بالطب .

واستطردت المحكمة قائلة : لا حجية فيما جاء فى التقارير المضادة المقدمة من الزوج والمحررة من حضرات الأطباء السابق ذكرهم فيما تضمنته من اثارة الشك طالما انهم لم يشاهدوا الزوجة ويفحصوها ، فضلا عن

انه لم يجىء فى هذه التقارير ما ينفى أو ينقض أو يتعارض مع النتيجة التى انتهى اليها كل من الأطباء الخمسة المدعين ٠

وانتهت المحكمة الى القول : ليس صحيحا ما ذهبت اليه النقابة فى قرارها من أن الشهادات الصادرة من الأطباء المدعين لا تستند الى أساس علمى ، وبالتالى يكون القول بأنهم قد أساءوا الى مهنتهم باعطاء هذه الشهادات قولا لا سند له من القانون ، لأن الاساءة الى المهنة لا تتحقق إلا بفعل يحط من قدر المهنة واعتبارها لدى الناس ٠ وليس فى ابداء الطبيب لرأيه فى حالة معينة بذاتها بعد الفحص والتدقيق وعلى قدر اجتهاده وما حصله من علم وخبرة ما يستوجب المساءلة من أى نوع كانت جنائية أو مدنية أو تأديبية ، لأن ابداء الرأى هو حق للطبيب بحكم مهنته ، بل هو واجب عليه أيضا ، ومن ثم لا يصح أن يتولد عن ممارسة هذا الحق أو أداء ذلك الواجب أية مسئولية ، طالما أنه يلتزم فى ذلك الأصول العلمية الصحيحة ، ولا يحيد عن الحق فيما يشاهده ويثبته من وقائع ٠ وانه لما تقدم لا يجوز لمجلس النقابة أن ينزل هذا الفعل المباح منزلة الجريمة التأديبية الا بعد أن يثبت أن الأطباء المدعين قد خرجوا على الأصول العلمية المسلم بها أو تناسوها فاتسم عملهم بالجهل البين ، أو انهم زيفوا فيما شاهدوه من وقائع ، ولكنه لم يثبت شيئا من ذلك ، اذ أن شهاداتهم الخمس كانت مطابقة فى جملتها لبعضها فيما شاهدوه من ظواهر فى الزوجة وما انتهوا اليه من رأى فى شأنها ، مما يدل على أنها قد صدرت عن حقيقة واضحة يصعب الاجماع عليها ان لم تكن الحقيقة بعينها ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر عن غير جريمة تأديبية وبالتالى قد انعدم سببه وخالف القانون ويتعين اجابة المدعين الى طلب الغائه ٠

وقد أيدت المحكمة الادارية العليا الحكم سالف الذكر للأسباب التى قام عليها (١) ٠



وفى قضية أخرى أقام المدعى الدعوى رقم ١٣٧١ لسنة ٩ ق طلب فيها الحكم بالغاء قرار مجلس تأديب المحاسبين الصادر فى ١٩٥٤/١١/١٦ فيما قضى به من توقيع عقوبة الانذار عليه ٠

---

(١) ع فى ١٩٥٨/٤/١٢ ، ق ٦٠٨ ، س ٣ ، مجموعة السنة ٣ ، بند ١١٩ ، ص ١١٠٣ ٠

وقد ذهبت محكمة القضاء الادارى الى رفض الدعوى (١) . وأقامت قضاءها على أن قرار مجلس التأديب الصادر غيابيا فى ١٩٥٤/٦/١٥ تضمن ما يفيد أن المدعى جمع بين مهنة المحاسبة والمراجعة وبين الوظيفة دون أن يخطر بذلك لجنة القيد سواء عند طلب القيد أو بعده لكى ترخص له فى الجمع . ثم جاء القرار المطعون فيه مشيرا الى ذات التهمة بعبارة تفيد أيضا أن المدعى جمع بين المهنة وبين وظيفة وكيل قضايا بنك باركليز ، دون أن يخطر بذلك لجنة القيد ، عند طلب القيد ، حتى تفعل اللجنة فى القيد والترخيص معا ، لأنه معترف بأنه كان يجمع بين المهنة والوظيفة من قبل صدور القانون ، فكان يجب عليه أن يطلب الترخيص له فى الجمع عند تقديمه طلب القيد ، والا كان مخالفا لنص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ فى شأن مزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه لم يأت بتهمة جديدة كما يرى المدعى . ثم ان المدعى أعلن بمنطوقه المتضمن سببه القانونى . وأخيرا فان المدعى لم يقدم أى دليل على صدور هذا القرار عن غرض أو هوى . ولذلك فانه يكون قد صدر صحيحا مطابقا للقانون .

طعن المدعى فى الحكم أمام المحكمة الادارية العليا التى ذهبت الى أن الحكم المطعون فيه أصاب وجه الحق فيما قضى به للأسباب التى استند اليها والتى تأخذ بها المحكمة (٢) .

---

(١) ق . د فى ١٩٥٩/٤/٢١ .

(٢) ع فى ١٩٦١/٤/١٩ ، ق ٩٧٤ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ١٢٠ ، ص ٩٣٥ .

المبحث الخامس
الحـــــريات الاجتماعيـة

تمهيـــــد :

تناولنا فى الجزء الأول من هذا الكتاب الحريات الاجتماعية (١) ، وتعرضنا الى احدى ضمانات كفالة حق العمل ، وجعل شروطه ملائمة . هذه الضمانة هى حق العمال فى تكوين نقاباتهم العمالية . وهو الحق الذى تعرض له مجلس الدولة المصرى .

وسـوف نستكمل فى هذه الصفحة والصفحات التالية موقف مجلس الدولة من هذا الحق ، فى الفترة الزمنية التى يغطيها هذا الجزء من الكتاب .

طبيعة قرار اعتماد النقابة :

يعتبر اعتماد تكوين نقابة ما افصاحا من الادارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، لذا فانه لاجدال فى أن قرار اعتماد النقابة يعد من قبيل القرارات الادارية التى يجوز الطعن فيهـا أمام محكمة القضاء الادارى .

ولا وجه لـمـا تقرره النقابة المدعى عليها من انه متى كون العمال من بينهم نقابة وأودعوا مصلحة العمل أوراق تكوينها كاملة صحيحة استمدت النقابة وجودها وكيانها من مجرد الايداع . لا وجه لذلك ، لأن القانون أجاز لمدير مصلحة العمل الاعتراض على تكوين النقابة . والطعن ينصب على موافقة مصلحة العمل على تكوين هـذه النقابة ، وعـدم استعمالها حـق الاعتراض المخول لها قانونا(٢) .

مدى جواز الجمع بين عضوية نقابة المنشأة وعضوية النقابة المهنية :

تناول المرسوم بقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ الخاص بنقابات العمال بالتنظيم نوعين من النقابات التى تتكون بالتطبيق لأحكامه ، هما نقابات

---

(١) أنظر تفصيل ذلك : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٠٩ وما بعدها .

(٢) ق . د فى ١٩٥٨/٥/٦ ، ق ١٣٩٩ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١٢ ، بنـد ١٠٠ ، ص ١٠٧ .

المنشئات والنقابات المهنية • ويقصد بنقابة المنشأة كل نقابة خاصة بعمال أو مستخدمى مؤسسة ما ، بغض النظر عن نوع العمل الذى يقوم به كل عامل • أما النقابة المهنية فهى التى تجمع عمالا يشتغلون بمهنة أو صناعة أو حرفة واحدة ، أو بمهن أو صناعات أو حرف متماثلة ، أو مرتبط بعضها ببعض ، أو تشترك فى انتاج واحد ، بغض النظــــر عن المؤسسات التى يعملون بها • وقد كان المرسوم بقانون سالف الذكر ينص فى المــادة ٥ منه ، على أنه فى أى وقت يبلغ عدد أعضاء نقابة المنشأة ثلاثة أخماس مجموع عمالها يعتبر الباقون أعضاء فى النقابة ، الا أن هذا النص عدل بمقتضى القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٥٥ بحيث أصبح يستثنى من هذا الحكم كل عامل يكون منضما الى نقابة مهنية أو صناعية أو حرفية • وهذا النص انما يقصد بالنقابة المهنية النقابة العمالية التى تتكون بالتطبيق لأحـكام المرســوم بقانون المذكور ، وليست النقابات المهنية التى تنشأ كل منها بقانون خاص كنقابة المحامين والأطباء والمعلمين والمهندسين • ولمــا كان هناك مهندسون فى شركات ومؤسسات خاصة ، ومن ثم يعتبرون عمالا فى مفهوم قوانين العمل ، فانهم بذلك يخضعون للمادة ٥ المشار اليها ، بمعنى انه اذا وجدت نقابة للشركة أو المؤسسة تشمل العمال والمستخدمين فيها ، وبلغ عدد أعضائها فى وقت ما ثلاثة أخماس مجموع العمال ، اعتبر الباقون — ومن بينهم المهندسون الذين يعملون فى هــذه المؤسسة ولم ينضـموا اختيارا لهــذه النقابة — اعضاء فيها بقوة القانون • ولا يعترض على ذلك بأنهم مقيدون فى نقابة مهنية هى نقابة المهندسين ، اذ أن قيدهم فى هذه النقابة شرط لمزاولة الأعمال الهندسية ، فضلا عن أن هذه النقابة ليست من النقابات المهنية المقصودة فى المرسوم بقانون الخاص بنقابات العمــــال ، والتى تعفى العضوية فيها من العضوية الاجبارية فى نقابة المنشأة •

لذلك فان قيد المهندسين بنقابة المهندسين ، لا يعفيهم من اعتبارهم أعضاء بقوة القانون فى نقابة المنشأة بالمؤسسة التى يعملون بها ، وذلك فى الوقت الذى يبلغ عدد أعضائها ثلاثة أخماس مجموع عمالها (١) •

امكانية تكوين نقابتين للعاملين فى الزراعة :

يستفاد من نصوص قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ ، أن المشرع وان كان قد أباح لعمال المهنة أو الصناعات المتماثلة أو المرتبطة أو التى

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الشـــئون الاجتماعية والعمــل رقم ٤٤٠ فى ١٩٥٥/١٢/١٥ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ٢٧٤ ، ص ٣٨٥ •

تشترك فى انتاج واحـــد أن يكونوا فيما بينهم نقابة عامة على النحـو المنصوص عليه فى المـادة ١٦٠ من القانون ، الا انه من الواضح انه لم يضمن القانون تعريفا جامعا مانعا للمهنة أو الصناعة المتماثلة أو المرتبطة التى يجوز للعاملين فيها تكوين نقابة عامة واحـــدة ، وانما ترك هـذا التحديد لقرار يصدر من وزير العمل بصريح نص الفقرة الأخـــيرة من المـادة ١٦٠ التى تنص على أن تحدد المهن والصناعات المشار اليها بقرار من وزير العمـل .

وسلطة وزير العمل فى تحديد المهنة أو الصناعات المتماثلة أو المرتبطة تستهدف فى ممارستها بطبيعة الحال تحقيق الأغراض التى يرمى اليها المشرع من تكوين النقابات العامة ، وهى رفع الكفاية الانتاجية وصيانة حقوق العاملين ومصالحهم ورفع مستواهم المادى والثقافى والاجتماعى . وعلى ذلك فليس صحيحا على الاطلاق أنه يتعين على وزير العمل أن يلتزم وضعا معينا بذاته عند تحديد مجموعات المهن والصناعات المشار اليهـا بالمـادة ١٦٠ ، وان سلطته فى هذا المجال لا تحدد الا بقصـد استهداف الصالح العـام الذى تقـوم الوزارة على تحقيقه وحســـن أداء النقابات لرسالتهـا .

ومؤدى ما تقدم ، ان وزير العمل وقد خوله القانون سلطة تحديد المهن والصناعات المتماثلة أو المرتبطة أو التى تشترك فى انتاج واحد ، التى يجوز للعاملين فيها تكوين نقابة عامة واحدة ، قد أصدر القرارين المطعون عليهما بتحديد مهنة عمـــال الزراعة ومهنة عمـــال الخدمات الزراعية ، بحيث يكون لكل مجموعة تكوين نقابة عامة مستقلة . وقـد استهدف هذا التحديد تحقيق المصالح العامة لكل مجموعة والتى تتغاير مع الأخرى بالنظر لطبيعة العمل والظروف الاجتماعية والمراكز التعاقدية لكل مجموعة ، مما يترتب عليه اختلاف الاحتياجات واختلاف المشـاكل التى تصادف كل فئة منهم عن احتياجات ومشكلات الأخرى . وعلى ذلك ، فان تشكيل نقابتين للعاملين فى الزراعة ، لكل مجموعة نقابة خاصة بها ، اجراء يقتضيه التطور ، وتقتضيه المصلحة العامة والمصلحة الفعلية لكل فئة من العاملين فى كل قطاع على حدة (١) .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٨/١/٢٣ ، ق ١١٦٢ ، س ٢١ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ١٤٦ ، ص ٢٤٥ .

أثر تغير صفة عضو مجلس ادارة النقابة :

تنص الفقرة الثانية من المـادة ٨ من المرسوم بقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ فى شأن نقابات العمال على أنه فى حالة تكوين نقابة واحدة لعمال المنشـأة الواحدة ومستخدميها ، يراعى التمثيل النسبى بين الفريقين فى مجلس الادارة ٠ كما نص البند (أ) من المـادة ٢٤ من لائحة النظـام الأساسى لنقابة عمال ومستخدمى شركة مصر للغزل بالمحلة الكبرى ، على مراعاة التمثيل النسبى بمقتضى المادة ٨ من القانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ بين العمال والمستخدمين ٠ كما بين البند (ب) من المـادة المشار اليهـا كيفية تشكيل مجلس ادارة النقابة ، وأوضح الوظائف التى يعتبر شاغلوها من المستخدمين على أن يعتبر من عدا هؤلاء جميعا من العمال ، وذلك طبقا لمـا أفتى به مجلس الدولة فى هذا الشأن ، وتنفيذا لقرارات اللجنـة المشكلة لهذا الغرض ، ثم قسم مناطق عمل المستخدمين الى دوائر تمثـل كل دائرة منها بعضو واحد أو أكثر فى مجلس الادارة ٠ ويستفاد من نص الفقرة الثانية من المـادة ٨ من المرسوم بقانون نقابات العمال ، أنه روعى فى وضـعه تحقيق توازن القـوى النسبى فى مجالس ادارة النقابات التى يشترك فى عضويتها المستخدمون والعمال معا ، بحيث لا تطغى مصالح فئـة صغيرة على مصـالح أخـرى كبيرة ، ويعتبر هذا النص من النظـام العـام الذى لا يجوز لنقابة من النقابات أن تخالفـه ٠ ولمـا كان الانتماء لطائفة من الطوائف المشتركة فى نقابة واحدة تجمع بين المستخدمين والعمال هى الصفة التى تجيز للمرشح أن يتقدم للترشيح عن هذه الطائفة ، وهى الصفة التى ينتخب على أساسها ، فانه يترتب على ذلك انه اذا تغيرت صفة العضو أثناء مدة عضويته فى مجلس الادارة ، وجب اسقاط العضوية عنـه ، لأنه لم يعد أحد أفراد الطائفة التى انتخب ليمثلها فى المجلس ، والقـول بغير هذا يخل بميزان التمثيل الذى أراده المشرع ونص عليـه تحقيقا لمصلحة عامة ٠ وتطبيقا لذلك ، فانه اذا تغيرت صفة بعض أعضاء مجلس ادارة نقابة عمال ومستخدمى شركة ما أثناء مدة عضويتهم فى مجلس الادارة بترقيتهم من طائفة العمال الى طائفة المستخدمين ، تسقط عنهـم العضوية من تاريخ ترقيتهم الى وظائف المستخدمين ، ويجب على مجلس الادارة أن يتخذ الاجراءات لاختيار من يحل محلهم من العمال بالطريق الذى رسمه النظام الأساسى للنقـابة (١) ٠

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الشـئون الاجتماعية والعمـــل رقم ٩٧ فى ١٩٥٧/٢/٢٤ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٥٢ ، ص ٥٥٩ ٠

حق النقابة فى الدعاية لأحد أعضائها المرشح لعضوية مجلس الأمة :

اذا كانت المادة ١٨ من المرسوم بقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ فى شأن نقابات العمال تنص على انه لا يجوز للنقابات الاشتغال بالمسائل السياسية أو الدينية ، فان المادة ٣ من المرسوم بقانون سالف الذكر تقضى بأن للعمال تكوين نقابات ترعى مصالحهم ، وتدافع عن حقوقهم ، وتعمل على تحسين حالتهم المادية والاجتماعية · ومن ثم فاذا كان المرشح لعضوية مجلس الأمة من بين العمال ، فيمكن القول بأنه يجوز للنقابة العمالية أن تقوم بدعاية انتخابية له ، كما يمكن القول بأنه يجوز لها مساعدته ماديا أو أدبيا ، على اعتبار أن ذلك وسيلة من الوسائل المشروعة التى تؤدى الى تحقيق الغرض من النقابات ، وهو رعاية مصالح العمال والدفاع عن حقوقهم وتحسين أحوالهم المادية والاجتماعية ، اذ ليس ثمة شك فى أن دخول عامل مجلس الأمة كسب للحركة العمالية ، وفيه ما يعود بالنفع على العمال من حيث الدفاع عن مصالحهم والعمل على استخلاص حقوقهم · أما اذا لم يكن المرشح من العمال فان قيام النقابة العمالية باعتبارها شخصا معنويا مستقلا عن أعضائها بالدعاية الانتخابية له يعتبر اشتغالا بالسياسة ، ومن ثم يعتبر عملا محظورا على النقابات العمالية طبقا للمادة ١٨ من المرسوم بقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ سالف الذكر (١) ·

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الشئون الاجتماعية والعمل رقم ٢٧٤ فى ١٩٥٧/٦/٢٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٥٤ ، ص ٥٦٢ ·

المبحث السادس

الحـريات السـياسية

تمهيـــــــد :

تكلمنا عن الحريات السياسية فى الجزء الأول من هذا الكتاب ، مبينين ماهيتها ، متعرضين لصورها ، فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ (١) ٠

وسوف نتناول هنا هذه الحريات فى ظل دساتير مصر الصادرة أعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٥٨ و ١٩٦٤ ، مبينين صـورها متعرضين للحرمان منهـــــا ٠

وعلى ذلك فان حديث هذا المبحث سيدور حول حق الانتخاب ٠٠ فحق الترشيح ٠٠ وأخيرا الحرمان من الحقوق السياسية ٠

المطلب الأول

حـــــــق الانتخـــاب (٢)

الجهة القضائية المختصة بالفصل فى طلبات القيد فى جدول الانتخاب :

تقول محكمة القضاء الادارى(٣) : يستفاد من مطالعة القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، أنه جعل للجنة المشكلة طبقا لنص المـادة ١٦ منه سلطة الفصل فى الطلبات الخاصة بالقيد فى جداول الانتخابات ، على أن تبلغ قراراتها الى ذوى الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ اصدارها ٠ ومفاد ذلك لا محالة ، أن ما تصدره تلك اللجنــة هى قرارات ادارية صادرة من هيئة ادارية ذات اختصاص قضائى ، مما يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر أية منازعة فى شأن ما تصدره تلك اللجنة من قرارات ، اعمالا لنص المـادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ٠ وعلى هذا جرى قضاء مجلس الدولة قبل العمل بأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ سالف البيان ٠

---

(١) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤١٦ وما بعدها ٠

(٢) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٢٤ وما بعدها ٠

(٣) ق ٠ د فى ١٩٦٧/٤/٤ ، ق ١٩٠٦ ، س ٢٠ ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، بند ٧٢ ، ص ١١٥ ٠

ثم جاءت المادة ١٧ وما بعدها من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وتضمنت حكما من مقتضاه أنه أجاز لمن رفض طلبه أو تقرر حذف اسمه أن يطعن فى قرار اللجنة خلال أسبوع من تاريخ ابلاغه اياه بغير رسوم الى المحكمة الابتدائية المختصة على أن تفصل فى الطعون على وجه السرعة ، وتكون أحكامها نهائية غير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن . ويقابله نص المادة ١٤ من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٥ . ولم يتضمن القانون نصا مانعا من ولاية القضاء الادارى الذى جرى على اختصاصه بالفصل فى أشباه ونظائر تلك المنازعات . ولو أراد المشرع أن تسلخ استثناء من اختصاص القضاء الادارى هذه المنازعة لنص على ذلك صراحة فى القانون اللاحق لمجلس الدولة ، كما نص على الطعون الخاصة بقرارات هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل . وكذلك الطعون فى القرارات الصادرة من لجان قبول المحامين حسبما جاء فى المادة ١١ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . يؤيد هذا النظر ، ان قانون مجلس الدولة قد جاءت بعض نصوصه باختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالفصل فى بعض المنازعات الادارية دون غيره . وكما كان الفصل فى طلبات التعويض المترتبة على القرارات الادارية وكذلك الفصل فى المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العمومية والتوريد وسائر العقود الادارية مشتركا بين القضاء الادارى والقضاء العادى . وبعد أن استبان للمشرع ما فى هذا الاشتراك فى الاختصاص من معايب أقلها التعارض فى تأصيل المبادىء القانونية التى تحكم هذه الروابط القانونية ، فقد رؤى فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ أن يكون الفصل فيها من اختصاص القضاء الادارى وحده .

أما المادة ١١ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وتقابلها المادة ذات الرقم فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، فانها جاءت خالية من نص يخول لمجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى الفصل وحده دون غيره فى الطعون التى ترفع عن القرارات الادارية النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائى ، لاحتمال وجود جهة قضائية أخرى لها بالاشتراك مع مجلس الدولة سلطة الفصل فيها . كما جاء القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فترك لذوى الشأن حق الخيار فى اللجوء الى أى من الجهتين . ومتى كان الثابت أن المدعى لم يلجأ الى المحكمة الابتدائية المختصة طبقا لما جاء فى القانون

رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، فان حقه ثابت فى اللجوء الى مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى للفصل فى هذه المنازعة ٠

غير أن المحكمة عادت فعدلت عن هذا الرأى قائلة (١) :

يبين من استقراء أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، أنه نص فى المـادة ١٥ منه ، على أن لكل من أهمل قيد اسمه فى جداول الانتخاب بغير حق أو حدث خطأ فى البيانات الخاصة بقيده أو توافرت فيه شروط الناخب أو زالت عنه بعد تحرير الجدول ، أن يطلب قيد اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد ٠٠ ويجب تقديم هذه الطلبات كتابة فى اليوم الخامس عشر من شـهر فبراير من كل سنة ، وتقدم كتابة للمدير أو للمحافظ ، وتقيد بحسب تاريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى ايصالات لمقدميها ٠ وتنص المـادة ١٦ على أن تفصل فى الطلبات المشار اليها فى المـادة السابقة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيسا ومن قاض يعينه رئيس المحـكمة الابتدائية ومن عضـو نيابة يعينه النائب العام ، وذلك فى خلال أسبوع من تاريخ تقديمها ، وتبلغ قراراتها الى ذوى الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ اصدارها ٠

وتنص المـادة ١٧ على أن لكل من رفض طلبه أو تقرر حذف اسمه ، أن يطعن فى قرار اللجنة المشار اليها فى المـادة السابقة ، وذلك خلال أسبوع من ابلاغه اياه بغير رسوم الى المحكمة الابتدائية المختصة ٠ وعلى قلم كتاب هذه المحكمة قيد تلك الطلبات بحسب ورودها فى سجل خاص واخطار مقدم الطلب ورئيس لجنة القيد والمحافظ أو المدير وذوى الشأن بكتاب موصى عليه بعلم وصول بتاريخ الجلسة المحددة لنظـــر الطلب ، على أن يتم الاخطار قبل ذلك بخمسة أيام على الأقل ٠

وتنص المـادة ١٩ على أن تفصل المحكمة الابتدائية فى الطعن على وجه السرعة ، وتكون الأحكام الصادرة فى هذا الشأن نهائية غير قابلة للطعن بأى طريق من طرق الطعن ، ويجوز للمحكمة أن تحكم على من يرفض طلبه بغرامة لا تجاوز خمسمائة قرش ٠

ووفقا للنصوص سالفة الذكر ، فانه يخرج عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضـاء ادارى سلطة الفصل فى الطعون الخاصة بالغـاء القرارات الصادرة بالحذف من جداول الانتخاب ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٨/٤/٢ ، ق ٣٢٥٠ ، س ١٩ ، مجموعة أحـكام محكمة القضـاء الادارى فى ثلاث سنوات ، بند ١٧١ ، ص ٢٨٨ ٠

ولاشك أن ما ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى أخيرا هو الصحيح ، ذلك أن الأصل أن مجلس الدولة مختص بنظر المنازعات الخاصة بالقيد فى جداول الانتخابات ، باعتبار أنها قرارات ادارية تدخل فى اختصاصه ، لكن اذا جاء المشرع وأعطى اختصاص نظر بعض المنازعات الادارية مثل منازعات القيد فى جداول الانتخاب الى القضاء العادى ، فان ذلك يعنى انه سلخ هذا الاختصاص من القضاء الادارى ليدخله فى اختصاص القضاء العادى ، ليصير له وحده الاختصاص بنظره • ومن ثم يغدو القول فى هذه الحالة بأن الاختصاص مشترك بين القضاء العادى والقضاء الادارى قولا لا يقوم على أى أساس سليم من القانون •

شروط تغيير الموطن الانتخابى :

أجازت المادة ١٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ تغيير الموطن الانتخابى من مديرية أو محافظة الى مديرية أو محافظة أخرى ، كما أجازت أيضا التغيير فى داخل المديرية أو المحافظة الواحدة • وجعلت ذلك كله منوطا بتوافر احد العناصر الثلاثة الآتية المبينة فى المادة ١١ من القانون سالف الذكر وهى :

١ – أن يكون النقل الى الجهة التى بها محل عمل الناخب •

٢ – أو الجهة التى بها مصلحة جدية له •

٣ – أو الجهة التى بها مقر عائلته ولو لم يكن مقيما فيها •

فكلما تحقق أحد هذه الشروط كان تغيير الموطن الانتخابى جائزا ، ولو كان من قسم الى آخر فى دائرة المدينة الواحدة أو من شياخة الى أخرى فى دائرة القسم الواحد ، ذلك لأن طلب التغيير حق خوله الشارع للناخب ، وجعل استعماله مشروطا بتوافر حالات معينة سردها فى المادة ١١ المشار اليها ، فاذا توافرت احداها جاز للناخب تغيير موطنه الانتخابى الى الجهة التى يطلبها (١) •

تغيير الموطن الانتخابى لا يكون الا بطلب فردى :

تنص المادة ١١ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية على أن « الموطن الانتخابى هو الجهة التى يقيم فيها

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ١٥٢٦ فى ١٩٥٧/٥/٦ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ١٢٤ ، ص ٢٢٥ •

الشخص عادة ومع ذلك يجوز له أن يختار لقيد اسمه الجهة التى بها محل عمله الرئيسى أو التى له بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيما فيها • وتبين اللائحة التنفيذية الطريقة التى يتم بها هذا الاختيار وموعده ، وعلى الناخب اذا غير موطنه الانتخابى أن يعلن هذا التغيير بالطريقة التى تعين وفقا للفقرة السابقة » • وقد أوضحت المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور الصادرة فى ١٩٥٦/٣/٥ الاجراءات التى تتبع فى هذا الشأن ، فنصت على أنه « على الناخب اذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة وبكتاب موصى عليه للمدير أو المحافظ فى الجهة التى يريد نقل موطنه اليها ، ويعين بالطلب أسباب تغيير الموطن ، كما ترفق به شهادة القيد الخاصة بطلب التغيير • فاذا كانت الجهة التى يراد نقل اسم الناخب من جدولها تابعة لنفس المديرية أو المحافظة ، فعلى المدير أو المحافظ أن يأمر باجراء التعديل فى نسخة الجدول المحفوظة لدى المديرية أو المحافظة والخاصة بكل من الجهة المطلوب نقل الموطن اليها والجهة المطلوب نقل الموطن منها ، مع اخطار رئيس لجنة القيد الأصلية فى كل من الجهتين لاجراء التعديل فى النسخة المحفوظة لدى كل منهما •

ويستفاد من نص المادة ١٤ سالفة الذكر أن طلب تغيير الموطن الانتخابى يجب أن يقدم كتابة وبكتاب موصى عليه مرافقا له شهادة القيد الخاصة بطلب التغيير ، ومبينا به أسباب تغيير الموطن ، وهذا الشرط يستشف منه بصورة جلية أن الطلب يجب أن يقدم مفردا ، فلا يجوز أن تدرج أسماء طالبى التغيير فى كشف واحد مثلا ، لأن القول بذلك يترتب عليه اهدار ما اشترطه القانون من ضرورة ارفاق شهادة القيد بطلب تغيير الموطن ، فضلا عما قد يثار من نزاع حول عدد هذه الطلبات عند فحصها ، طالما أنها تقدم كتابة وبكتاب موصى عليه • والغرض من هذا النص هو كفالة حرية الناخب حتى لا يحرج بالتوقيع على طلبات جماعية لصالح أحد المرشحين ، وحتى يكون طلب نقل القيد قد بنى على أسباب جدية اقتنع بها الناخب نفسه دون أن يؤثر عليه فيها أصحاب المصلحة من المرشحين ، ويستتبع هذا أن تكون تلك الطلبات فردية ، كل حالة منها على حدة • وعلى ذلك فانه لا يجوز قبول طلبات تغيير الموطن الانتخابى اذا قدمت بصورة جماعية (١) •

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ١٥٢٦ فى ١٩٥٧/٥/٦ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ١٢٤ ، ص ٢٢٤ •

مدى امكانية التجاوز عن تقديم شهادة القيد عند تغيير الناخب موطنه :

يستفاد من نص المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، أن المقصود بتقديم شهادة القيد الخاصة بطالب التغيير هو معرفة البيانات المدرجة فى هـــذه الشهادة ، ليمكن على هديها اجراء التعديلات المطلوبة فى نسخة الجدول المحفوظة لدى المديرية أو المحافظة ، ومنع التلاعب ، بالحيلولة دون استعمال الحق الانتخابى فى أكثر من جهة واحدة فى المرة الواحدة ٠

ولما كان الثابت فى الحالة المطروحة ، أن الطالب فقد شهادة قيده ، بيد أنه ذكر رقم قيده فى الجدول والجهة المقيد بها ، لذلك يمكن التجاوز فى هذه الحالة عن شهادة الانتخاب المفقودة ، والاكتفاء بالبيانات التى ذكرها الطالب ان ثبتت صحتها ، ولاسيما متى تبين أن من المتعذر الحصول على شهادة بدل فاقد ، وان فى القول بغير ذلك تعطيلا لحق قانونى منحه القانون للناخب خاصا بامكانه تغيير موطنه الانتخابى فى أى وقت من الأوقات فى الحدود المشار اليهـا فى المادة العاشرة من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ٠ يؤيد هذا النظر ويؤكده ما جاء بالمادة ٣١ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ من انه يجوز للجنة الانتخاب قبول رأى من فقدت شهادة قيد اسمه ٠

ومقتضى ما تقدم ، انه يجوز التجاوز عن شهادة الانتخاب المنصوص عليها فى المادة ١٤ المشار اليها ، والاستعاضة عنها بالتأكد من الجهة المقيد الطالب فى جدولها الانتخابى عن حقيقة هذا القيد ، على أن يؤشر بذلك فى دفاتر كل من الجهتين ، حتى لا يتمكن المذكور من القيام باستعمال حقه الانتخابى أكثر من مرة واحدة (١) ٠

المطلب الثانى
حـــق الترشـيح (٢)

موقفـان متعارضان :

فى احدى الدعاوى ذكر المدعى انه تقدم فى ١٩٥٧/٥/٢٢ وفقـا للقانونين رقمى ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ و ١١٠ لسنة ١٩٥٧ للترشيح لعضوية

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ٦٢٥ فى ١٩٥٧/٢/١٤ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ١٢٥ ، ص ٢٢٦ ٠

(٢) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٣٥ وما بعدها ٠

مجلس الأمة عن دائرة قسم أول بندر المنصورة مستوفيا مسوغات القبول . وفى ١٩٥٧/٥/٢٣ اصدر مدير الدقهلية قرارا برفض قبول ترشيحه تأسيسا على عدم توافر الشروط القانونية فيه . وفى ١٩٥٧/٥/٢٥ رفع تظلما من هذا القرار الى وزير الداخلية الذى أبلغه شفاها بتأييد هذا القرار . ومن أجل هذا يطعن فى قرار رفض قبول ترشيحه لأن شروط قبول الترشيح لعضوية مجلس الأمة متوافرة فيه ، ولأن توافر هذه الشروط يلزم المديرية بقبول ترشيحه . ولما كان تنفيذ قرار رفض قبول ترشيحه تترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها لفوات مواعيد قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الأمة التى تنتهى فى ١٩٥٧/٥/٢٨ ، فانه يطلب الحكم بصفة مؤقتة بوقف تنفيذ قرار مدير الدقهلية برفض قبول ترشيحه لعضوية مجلس الأمة والزامه بقبول هذا الترشيح . وفى الموضوع بالغاء القرار المطعون فيه . وقد دفعت الحكومة بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى ، لأن الاختصاص لمحكمة النقض ثم لمجلس الأمة . واحتياطيا بعدم قبول الدعوى لعدم نهائية القرار الصادر برفض قبول ترشيح المدعى . ومن باب الاحتياط الكلى برفض الطعن ، لأن المدعى ممن سبق أن اعتقلوا فى سبتمبر سنة ١٩٥٢ ، الأمر الذى يمنع من ترشيحه لعضوية مجلس الأمة .

قضت محكمة القضاء الادارى (١) برفض الدفعين بعدم الاختصاص وعدم القبول ، وقضت بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه . وأقامت المحكمة قضاءها على أن النزاع فى هذه الدعوى متعلق بقرار ادارى نهائى سابق على عملية الانتخاب لعضوية مجلس الأمة . وان اختصاص محكمة النقض لا يتأتى الا بعد تمام تلك العملية . وانه يبين من الأوراق التى قدمتها الحكومة ان اعتقال المدعى فى ٣ من سبتمبر سنة ١٩٥٢ لم يكن بناء على أمر من السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية ، بل كان على ذمة القوات المسلحة بناء على طلب ادارة المخابرات العامة ، ومن ثم فانه لا يكون من الأشخاص الذين يجوز لوزير الداخلية وضعهم تحت التحفظ الادارى ، وبالتالى لا يجوز حرمانه من الترشيح لعضوية مجلس الأمة لهذا السبب . ويكون قرار مديرية الدقهلية برفض قبول أوراق الترشيح مخالفا للقانون بحسب الظاهر ، ويتعين اجابة المدعى الى طلب وقف التنفيذ لما يترتب على عدم قبول أوراق ترشيحه من نتائج يتعذر تداركها .

طعنت هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور طالبة الغاءه والقضاء بعدم اختصاص القضاء الادارى بنظر المنازعة .

---

(١) ق . د فى ١٩٥٧/٦/٤ ، ق ٩٢٠ ، س ١١ .

وقد بحثت المحكمة الادارية العليــا ما اذا كان لمجلس الدولة بهيئة قضــاء ادارى اختصــاص بنظــر هــذه المنازعة أم لا ، وقالت فى هــذا الصـــدد (١) :

تنص المــادة ١٩٢ من دستور جمهورية مصر العربية على أن « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلهــا الثورة ولحث الجهــود لبنــــاء الأمة بنـــاء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة • وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » •

ويبين من ذلك أن الاتحاد القومى هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن سائر السلطات ، تقوم بوظيفة دستورية على الوجــه المحــدد فى تلك المــادة ، وان الاتحــاد القومى بهذه المثابة وعلى هــذا الأســاس يتولى الترشيح لعضوية مجلس الأمة • وقد أكدت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة ذلك ، اذ بعد أن استهلت المذكرة بالاشارة الى المساوىء التى كانت تشوب الحياة النيابية فى عهود ما قبل الثورة ، وبوجه خاص ضعف السلطة التشريعية ازاء السلطة التنفيذية وعدم جدية الرقابة على أعمالها ، ذكرت ما يلى :

« ولذلك رأى الدستور الجديد أن يعهد بالترشيح الى هيئــة شعبية يكونها المواطنون وهى الاتحاد القومى حتى يقتصر الترشيح لعضـــوية مجلس الأمة على العناصر الصالحة الممتازة ، وكان لزاما ازاء هذا الوضع الجــديد اعداد مشروع القانون المرافق متضمنا الوسائل التى من شــأنها معالجة تلك المساوىء » •

فالدستور الجديد رسم الحدود واقام الفواصل فى هذا الشأن ، فقصد أن يعهد الى تلك الهيئة المستقلة ذات الوظيفة الدستورية الخاصة بعمليــة الترشيح لعضوية مجلس الأمة للحكمة الدستورية المشار اليها فيما تقدم • وغنى عن البيان انه أراد أن يبعد تلك العملية عن السلطة التنفيذية بحيث لا يكون لهذه السلطة أى اختصاص يؤثر تأثيرا قانونيا فيها ، كما أراد فى

---

(١) ع فى ١٩٥٧/٦/٢٢ ، ق ٨٢٢ ، س ٣ ، مجمــوعة السنة ٣ ، بند ١٢٦ ، ص ١٢١٨ •

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين السيد الديوانى والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل أسماعيل •

الوقت ذاته أن يبعدها عن ساحة القضاء لذات العلة ، وما نص المـادة الثامنة من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الذى يقضى بأن يكون قـرار الاتحـاد القومى فى هذا الشأن نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن الا ترديد لهذا الأصل الدستورى • واذا كان القانون المشار اليه قـد ناط بالمديريات والمحافظات القيام ببعض الاجراءات فى مراحل العملية فهـو نشاط لا يعدو أن يكون من قبيل المعاونة للاتحاد القومى ولحسابه بالاعداد والتحضير ، شأنها فى ذلك شأن كل هيئة معاونة لسلطة أخرى دون أن يكون لها اختصاص ذو أثر قانونى فى ذات العملية أو فى نتيجتها • وكذلك اذا كان القانون قد ناط بمحكمة النقض التحقيق فى صحة عضوية مجلس الأمة بناء على طلب رئيس هذا المجلس ، فان هذا بدوره هو نشاط من قبيل المعاونة لمجلس الأمة ولحسابه فى حدود معينة يمهد له ، وهو السلطة صاحبة الاختصاص فى الفصل فى صحة العضوية ، الذى يختص وحده بالفصل فى صحة الطعون المقدمة اليه طبقا للمـادة ٨٩ من الدستور •

وعملية الترشيح لعضوية مجلس الأمة هى من العمليات المتراكبة ، تبدأ بصدور قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين الى الانتخاب ، وتنتهى بصدور قرار الاتحاد القومى بتعيين المرشحين للعضوية • وخلال ذلك تتم الاجراءات التى تتداخل فى العملية وتتوشجها وتعتبر من عناصرها بحكم الاقتضاء ، كتقديم طلبات الترشيح وايداع التأمين ، وتقييد تلك الطلبات فى سجل خاص ، واحالة الأوراق الى الاتحاد القومى على الوجـــه وفى المواعيد المحددة لذلك قانونا • وليس ثمة شك فى أن الاتحاد القومى هـو صاحب الولاية بحكم وظيفته الدستورية فى النظر والمراجعة والتعقيب على تلك العملية فى جميـع عناصرها وأشطارها ، يعقب بولايته تلك — التى لا تشاركه فيها أية سلطة أخرى فى الاختصاص ذى الأثر القانونى — تعقيبا نهائيا • وبهذه المثابة اذا صح فى الجدل أن الجهة الادارية قد تعسفت فى عدم قبول أوراق الترشيح بدون وجه حق ، فان للطالب أن يتظلم الى الاتحاد القومى ، ولهذا الأخير بحكم تلك الولاية أن ينظر فى هذا التظلم ، لا يحد ولايته فى ذلك امتناع الجهة الادارية عن قبول الأوراق ، هـذا الامتناع الذى لا يمكن أن يكون له أثر قانونى على الاتحاد ذاته ، والذى هو فى حقيقة الأمر لا يعدو أن يكون مجرد عمل مادى غير ملزم للاتحاد ، ولا يحول دون لجوء ذوى الشأن اليه بطريق التظلم ان كان لهم فى ذلك وجه حق • بل المفروض على الجهة الادارية ، حتى ولو كان لها اعتراض على ترشيحه أن تثبت الاعتراض ، وأن ترسل الأوراق بحالتها الى الاتحاد القومى ، ليتصرف فى الترشيح بمقتضى ولايته المشار اليها •

وانتهت المحكمة الى الغاء الحكم المطعون فيه والقضاء بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظر الدعوى ·

تعليقنـــا على الحكمين السابقين :

هناك أربع ملاحظات يمكن ابداؤها على الحكمين السابقين هى :

الأولى : أن حكم محكمة القضاء الادارى هو فى رأينا الحكم الصحيح فى النزاع · ذلك أن القول الفصل فى النزاع يتحدد بما اذا كان هناك قرار ادارى يمكن الطعن فيه أم لا · وهنا نفرق بين أمرين ، الأول : رفض قبول أوراق الترشيح · الثانى : ممارسة الاتحاد القومى اختصاصه وفقـا للدستور فيما يحال اليه من طلبات الترشيح · فالأمر الأول وهو اجراء سابق على ممارسة الاتحاد القومى اختصاصه يتعين تحديد طبيعته ، وما اذا كان يعتبر قرارا اداريا أم انه لا يعـدو أن يكون اجـراء تحضيريا لقـرار الاتحاد القومى ·

واذا كانت مهمة المدير أو المحافظ تنحصر فى قبول ما يعرض عليه من طلبات الترشيح بالطريق القانونى على النحو الذى حدده القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ ولو كان له اعتراض على الترشيح ، ثم احالة أوراق الترشـيح الى الاتحـاد القـومى ليعمـل فيهـا اختصاصه ، فان قـرار المدير أو المحافظ بالامتناع عن قبـول أوراق الترشيح يعـد قرارا اداريا صادرا من سلطة ادارية ، باعتبار أن هذا القرار يحدث أثرا قانونيا فى مركز طالب الترشيح ، اذ يستحيل معـه عرض أوراق الترشيح على الاتحـاد القـومى الذى يتحـدد اختصاصه ببحث صلاحية من قدمت اليـه أوراق ترشيحهم فحسب — وعلى ذلك فان القرار الصادر من المحافظ أو المدير بعدم قبول أوراق مرشح ما ، لا يمكن أن يعد اجراء تحضيريا ، بل هو قرار ادارى يمكن الطعن فيه استقلالا بالالغاء ·

الثانية : ينص المشرع فى المـادة الثامنة من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ على أن الكشف الذى يعده الاتحاد القومى بأسماء المرشحين يكون غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن · وهو بهذا يقصر الحماية على الكشف الذى يعده الاتحـاد القومى · أما ما يتخـــذه المديرون أو المحافظون من قرارات سابقة على اعداد هذا الكشف ، فانها تخضع لرقابة القضاء الادارى مادامت لها طبيعة القرارات الادارية ·

الثالثة : اذا كان فى وسع الأفراد — كما تقول المحكمة الادارية العليا — التظلم الى الاتحاد القومى اذا ما رفضت الجهة الادارية قبـــول أوراق

ترشيحهم ، فان هذا لا يعد بديلا عن الالتجاء الى القضاء ، باعتبار أن رقابة القضاء هى وحدها الوسيلة الفعالة التى تكفل للناس حقوقهم .

الرابعة : انه لا يمكن تحديد مركز الاتحاد القومى من السلطات العامة فى الدولة ، وبيان طبيعته القانونية ، الا فى ضوء النصوص التى تنظم تكوين الاتحاد القومى وطريقة تشكيله . واذ نصت المادة ١٩٢ من دستور سنة ١٩٥٦ على أن : « ... تبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » ، فانه لا يمكن اعتباره ـ كما ذهبت المحكمة الادارية العليا ـ هيئة مستقلة عن سائر سلطات الدولة . فالاتحاد القومى يخضع فى تشكيله لما يقرره رئيس الجمهورية ، وليس من المعقول أن يقال مع ذلك ان الاتحاد القومى هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية .

وفى الحقيقة فان الاتحاد القومى وان اتخذ من الناحية الشكلية شكل التنظيم السياسى الشعبى ، لأن الحكومة أرادت بانشائه أن يحل محل هيئة التحرير التى كان هدفها ايجاد قوة شعبية تؤيد الحكومة وتدعو الى مساندتها والدفاع عن سياستها بين المواطنين ، الا انه من الناحية الواقعية كان خاضعا لهيمنة الجهاز الادارى للدولة ، مما يجعله من الناحية الفعلية امتدادا لهذا الجهاز .

تبنى اتجاه المحكمة الادارية العليا :

تبنت محكمة القضاء الادارى حكم المحكمة الادارية العليا سالف الذكر بعد ذلك ، فيقول حكم لهذه المحكمة (١) :

ان الاتحاد القومى هو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن سائر السلطات تقوم بوظيفة دستورية على الوجه المبين بالمادة ١٩٢ من الدستور ، وان الاتحاد القومى بهذه المثابة وعلى هذا الأساس يتولى عملية الترشيح لعضوية مجلس الأمة . وقد أراد الدستور أن يبعد تلك العملية عن السلطة التنفيذية بحيث لا يكون لهذه السلطة أى اختصاص يؤثر تأثيرا قانونيا عليها . كما أراد فى الوقت ذاته أن يبعدها عن ساحة القضاء لذات العلة . وما نص المادة الثامنة من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الذى

---

(١) ق . د فى ١٩٥٨/٦/٢٤ ، ق ١٠٤٢ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ١٢٦ ، ص ١٢٢ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى .

يقضى بأن يكون قرار الاتحاد القومى فى هذا الشأن نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن ، الا ترديد لهذا الأصل الدستورى • ويبين من ذلك ان الاتحاد القومى هو فى حقيقته سلطة مستقلة بذاتها عن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية • فهو سلطة رابعة أنشأها الدستور ، ومهمتها مهمة سياسية ، هى اختيار المرشحين لعضوية مجلس الأمة ، وقراراتها ليست قرارات ادارية مما تخضع لرقابة القضاء الادارى بل تخرج عن سلطانه • وعلى ذلك تكون هذه المنازعة خارجة عن اختصاص مجلس الدولة منعقدا بهيئة قضاء ادارى •

ولنا على هذا الحكم ملاحظتان :

الأولى : ان الاتحاد القومى ليس – كما يقول الحكم – سلطة رابعة من سلطات الدولة لأن الدستور لم يعترف له بهذه الصفة ، وانما هو من الناحية الشكلية – لا الواقعية – تنظيم سياسى يباشر أساسا مهمة سياسية رسمها له الدستور •

الثانية : ان كل ما يتخذه الاتحاد القومى من قرارات أو تصرفات لا يعد بحكم اللزوم أعمالا سياسية ، اذ قد يتخذ من القرارات والتصرفات ما ليس له هذه الصفة • واذا جاز القول بأن قراراته السياسية لا تخضع للرقابة القضائية ، فان قراراته وتصرفاته التى تفتقد هذه الصفة يمكن أن تخضع لهذه الرقابة •

المقصود برجال القضاء الذين يرشحون لمجلس الأمة :

لما كان يتعين على رجل القضاء الذى يريد ترشيح نفسه لعضوية مجلس الأمة تقديم استقالته قبل الترشيح ، فقد ثار التساؤل عن المقصود برجال القضاء فى هذا الصدد • وقد ذهب القسم الاستشارى فى تحديده لرجال القضاء الى القول (١) :

قد يبدو بحسب الظاهر ان المقصود برجال القضاء الوارد ذكرهم فى المادة الرابعة من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن عضوية مجلس الأمة هم رجال القضاء الصادر بشأنهم قانون استقلال القضاء ، اذ قد ورد النص مشتملا على كلمتى القضاء والنيابة ، وهما طائفتان تتبعان فئة

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ١٢٧٨ فى ١٩٥٧/٤/٣٠ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ٢٧٧ ، ص ٤٤٥ •

واحدة يتم التبادل بينهما بصفة مستمرة ، وقد صدر بشأنهما قانون واحد هو قانون استقلال القضاء •

بيد انه لما كان نص المادة الرابعة المشار اليه قد جاء مطلقا دون قيد أو تحديد لفئة بعينها من رجال القضاء ، فانه لذلك يجب أن يؤخذ اللفظ باطلاقه ، وبذلك يندرج تحته كل من ولى القضاء ليفصل فى خصومة مطروحة أمامه •

ولما كان بعض أعضاء مجلس الدولة منوطا بهم الفصل فى الدعاوى الادارية والمنازعات المرتبطة بالادارة على النحو المفصل بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة ، وهؤلاء الأعضاء هم مستشارو المحكمة الادارية العليا بمن فيهم رئيس المجلس وكذا مستشارو محكمة القضاء الادارى وأعضاء المحاكم الادارية ، فان هؤلاء الأعضاء يعتبرون قضاة فى مدلول اللفظ الوارد فى المادة الرابعة المنوه عنها ، ومن ثم فلا يعفون من ضرورة تقديم استقالاتهم قبل الترشيح لعضوية مجلس الأمة • على أن هذا الحكم لا يسرى على غير من ذكر من أعضاء مجلس الدولة ، فلا يسرى على أعضاء القسم الاستشارى للمجلس ، ولا على أعضاء هيئة مفوضى الدولة ، اذ أن النص لم يشملهم بحكمه •

وقد استقر العرف على أن المقصود بكلمة القاضى هو كل من ولى وظيفة القضاء ، بغض النظر عن الدرجة التى هو عليها ، أى سواء أكان مستشارا فى المحكمة الادارية العليا أو محكمة النقض أو فى محكمة القضاء الادارى أو محاكم الاستئناف ، أو قاضيا فى المحاكم الابتدائية أو الجزئية أو عضوا فى المحاكم الادارية •

ومما تقدم يبين ان المقصود برجال القضاء فى الحالة المطروحة هم رجال القضاء الصادر بشأنهم قانون استقلال القضاء ، وكذا مستشارو المحكمة الادارية العليا ومستشارو محكمة القضاء الادارى وأعضاء المحاكم الادارية بمجلس الدولة •

القاضى لا يعتبر مرشحا الا اذا وافق الاتحاد القومى على ترشيحه :

يبين من استعراض نصوص المواد ١٩٢ من الدستور و ٤ من قانون عضوية مجلس الأمة و ١٦ من قانون استقلال القضاء و ١٠٧ ، ١١٠ من القانون الخاص بنظام موظفى الدولة ، ان ترتيب حكم الاستقالة المقدمة من القاضى وأثرها من حيث انفكاكه عن وظيفته بالقضاء ، على الوجه

المبين فى المـادة الرابعة من قانون عضوية مجلس الأمة ، رهين بقيام حالة الترشيح بمقدم الاستقالة من الناحية الدستورية ، وان هذه الحالة لا تقوم به قطعا وفق المـادة ١٩٢ من الدستور ، الا اذا تولى الاتحاد القومى ترشيحه لعضوية مجلس الأمة ، فعندئذ وعندئذ فقط يعتبر مقدم الاستقالة مرشحا فى حكم المـادة الرابعة من قانون عضوية مجلس الأمة ، وبذلك تتحقق حكمة الاستقالة ، وتتولد نتائجها القانونية بأثر ينسحب الى تاريخ تقديمها وفقا لحكم المـادة الرابعة المشار اليها ٠

واذا كان الترشيح لا يتم دستوريا على الوجه المرسوم بالمـادة ١٩٢ من الدستور قبل مباشرة الاتحاد القومى لاختصاصه فى الترشيح لعضوية مجلس الأمة ، وكان العدول عن الاستقالة نظرا للعدول عن الترشيح مما يستتبع معـه عدم قيام وصف المرشح به ، فان موافقة السيد وزير العدل على طلب الاستقالة تكون غير ذات أثر ، لعدم تحقق شرط الترشيح بالمعنى السابق ، وهو الشرط الذى استلزمه القانون كى تنتج الاستقالة أثرها ٠

لهذا فان طلب الاستقالة ، وموافقة السيد وزير العدل عليها ، لا يترتب عليها اثر قانونا ، من حيث انهـاء رابطة توظف السيد مقدم الاستقالة ، وللسـيد الوزير أن يسحب قراره الصادر فى ٢٧ من مايو سنة ١٩٥٧ بالموافقة على طلب الاستقالة (١) ٠

استفادة القاضى من قواعد التيسـير اذا اعترض الاتحـــاد القـومى على ترشيحــه :

يبين من الاطلاع على المذكرة المرفوعة الى السيد رئيس الجمهورية لاصدار القرار الجمهورى رقم ٤٧٩ لسنة ١٩٥٧ بشأن التيسير على رجـال القضاء ، الذين يرغبون فى اعتزال الخدمة لترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الأمة ، انها قد تضمنت أحكاما تقضى بالتيسير على رجال القضاء والنيابة العامة وأعضاء مجلس الدولة وادارة قضايا الحكومة الراغبين فى اعتزال الخدمة بغية هذا الترشيح ٠

والشرط الذى استلزمته تلك المذكرة التى صـدر بنـاء عليها قرار رئيس الجمهورية ، سالف الذكر ، للاستفادة من أحكامه ، هو الرغبة فى اعتزال الخدمة للترشيح لعضوية مجلس الأمة ، دون ما شرط آخر يرتبط

---

(١) فتـوى الجمعيـة العمـومية رقـم ٢٩٩ فى ٢٩ من مايـو سـنة ١٩٥٧ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ٣٥ ، ص ٦٢ ٠

بنتيجة هذا الترشيح · وحكمة ذلك ظاهرة ، وهى ولا شك الاستفادة من كفاءات رجال القضاء ، فلا يعوقهم عن ذلك الترشيح خشية الاخفاق فى الانتخاب بعد أن اشترط اعتزالهم الخدمة كشرط للترشيح لعضوية مجلس الأمة دون غيرهم من موظفى الدولة ·

ولما كان الشرط الذى يستلزمه القرار المذكور لتطبيق أحكامه ، وهو الرغبة فى الترشيح لمجلس الأمة ، قد تحقق بالنسبة للقضاة الذين تقدموا باستقالاتهم للترشيح لعضوية هذا المجلس وقبلت منهم الاستقالة ، فتقدموا بعدئذ للترشيح ، الا أن الاتحاد القومى اعترض عليهم ، وذلك لأمور تخرج عن ارادتهم ، ولا تعنى على الاطلاق عدولهم عن هذا الترشيح ، لذلك فان لهم الاستفادة من قواعد التيسير التى تضمنها القرار الجمهورى رقم ٤٧٩ لسنة ١٩٥٧ المشار اليه ، ويتعين معاملتهم معاملة من أخفق فى الانتخاب (١) ·

حالات استرداد تأمين الترشيح لعضوية مجلس الأمة :

أن مجرد تقديم شخص لتأمين ترشيحه ولو لم يصاحبه تقديم الطلب الكتابى المشار اليه فى المادة الخامسة من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن عضوية مجلس الأمة ، يقطع بنيته فى الترشيح ، ومن الواضح أن المستندات المطلوبة من المرشح تتلخص فى أداء هذا التأمين ، وفى تقديم الاستقالة فى الحالة التى يستوجب فيها القانون ذلك ، ومن ثم فلا يرد التأمين اذا ما عدل دافعه عن تقديم أوراق ترشيحه بالمرة ، طالما كان عدوله عن الترشيح بعد ذلك بسبب اختيارى من جانبه — أما ما جاء فى المادة ١٢ من القانون سالف الذكر فى شأن اشتراط التنازل باعلان على يد محضر فانما هو من قبيل اثبات التنازل الصريح المقدم من صاحب الشأن ، أما التنازل الضمنى بعدم تقديم أوراق الترشيح بعد دفع التأمين ، فانه لا يستوجب اتخاذ الاجراء المشار اليه فى المادة ١٢ ، لأنه من قبيل العدول عن الترشيح المنصوص عليه فى المادة العاشرة لا التنازل عنه المشار اليه فى المادة ١٢ · وهذا يختلف عن حالة الشخص الذى يؤدى التأمين ويقبل منه ، ثم يتضح بعد ذلك انه غير مستوف لشرط من الشروط القانونية ، بأن كان مثلا من الأشخاص المحرومين بمقتضى الفقرة السادسة من المادة الثالثة من القانون المشار اليه ، ففى هذه الحالة لا يقبل طلبه الخاص بالترشيح لعدم استيفاء الشروط القانونية ، ويعتبر الطلب المقدم

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة العدل رقم ١٩٠ فى ١٩٥٧/٩/٢١ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ٢٥٤ ، ص ٤١٠ ·

منه كان لم يكن ، ويجوز له من ثم استرداد التأمين المدفوع من جانبه ، لأن عدم ترشيح الشخص مرده فى الحالة المشار اليها اعتراض الاتحاد القومى عليه ، أى أن مرجعه سبب لا دخل لارادته فيه ، وهو اعتراض جهة قانونية أشار اليها الدستور (١)

المطلب الثالث

الحرمان من الحقوق السياسية وآثاره

شهدت الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب اهدارا خطيرا للحقوق السياسية يتمثل فى حرمان البعض منها ٠ وقد تعرض القسم الاستشارى فى فتوى له ، ومحكمة القضاء الادارى فى حكم لها لآثار هذا الحرمان على التفصيل التالى :

الحرمان من الحقوق السياسية لا يستتبعه الحرمان من المزايا الوظيفية :

يقضى قرار مجلس قيادة الثورة الصادر فى ١٤ أبريل سنة ١٩٥٤ بأن يحرم من تولى الوظائف العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولى مجالس ادارة النقابات والهيئات ، كل من سبق أن تولى الوزارة فى الفترة من ٦ فبراير ١٩٤٣ الى ٢٣ يولية ١٩٥٢ ، وكان منتميا الى حزب الوفد وحزب الأحرار الدستوريين والحزب السعدى ، وذلك لمدة عشر سنوات ، أما من لم يكن منتميا لهذه الأحزاب فلا يحرم ألا بقرار من مجلس قيادة الثورة »

وتنص المادة الأولى من لائحة الميداليات المصدق عليها بقرار مجلس الوزراء فى ٨ من يولية ١٩٤٣ والمعدلة بقرار مجلس الوزراء فى ٢٠ من مايو سنة ١٩٥٠ على أن الميدالية الذهبية التى سبق أن تقرر انشاؤها ووضعها بالقرار الوزارى رقم ١ مكرر سنة ١٩٣٣ تكون ملكا لمن منحت له وتخوله الامتيازات الآتية :

اولا : السفر مجانا بالدرجة الأولى وفى مكان محجوز على جميع خطوط سكك حديد الحكومة مدى الحياة ٠

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية رقم ١٦٧٢ فى ١٩٥٧/٥/٢٠ ، المجموعة ، السنة ١١ ، بند ٢٣٤ ، ص ٣٨٩ ٠

ثانيا : الانتفاع بتليفون واحد مجانا بمنزله ٠٠ الخ ٠

وتصرف الميداليات الذهبية على الوجه الآتى :

١ ــ رؤساء الوزارات بمجرد توليهم الحكومة ٠

٢ ــ وزراء المواصلات الأصليين بمجرد توليهم المنصب ٠

٣ ــ مدير عام السكك الحديدية الأصيل اذا خدمها سنة كاملة ٠

٤ ــ أعضاء مجلس ادارة السكك الحديدية من الوزراء اذا أكملوا سنة واحدة على فترة أو فترات ٠

وبجلسة ٢٣ من مايو سنة ١٩٥٣ وافق مجلس ادارة مصلحة السكك الحديدية على اسقاط حق حامل الميدالية الذهبية فى امتيازاتها اذا حكم عليه بما يمس أمن الدولة أو الغدر بها ، على ألا يتم الاسقاط الا بقرار من وزير المواصلات ٠

ويتضح مما سبق أن الميدالية الذهبية بما تخوله من امتيازات تعتبر ميزة من المزايا التى تسبغها الوظيفة على شاغلها ، وذلك فى نطاق الوظائف المنصوص عليها فى اللائحة المذكورة ، وأثرا من الآثار التى تلحق الأشخاص المنصوص عليهم فيها بمجرد توليهم المناصب التى تخولهم الحصول عليها ٠

واذا كان قرار مجلس قيادة الثورة سالف الذكر قد اقتصر على حرمان من تولى الوزارة فى الفترة المحددة فيه من حق تولى الوظائف العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولى مجالس ادارة النقابات والهيئات ، فانه وان كان حمل الميدالية الذهبية ميزة من مزايا وظيفة سبق توليها ، الا أنه ليس حقا سياسيا حتى يمكن القول بأنه يدخل فى نطاق الحقوق التى حرم قرار مجلس قيادة الثورة على الأشخاص الذين ورد ذكرهم فيه حق ممارستها ٠ وينبنى على ذلك أن قرار مجلس قيادة الثورة بحرمان من تولى الوزارة فى الفترة من ٦ من فبراير سنة ١٩٤٣ الى ٢٣ من يولية سنة ١٩٥٢ من حق تولى الوظائف العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولى مجالس ادارة النقابات والهيئات لا يستتبع حرمان من يسرى عليهم من الميدالية الذهبية (١) ٠

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة المواصلات رقم ٦٦٨ فى ١٩٥٥/٨/١١ ، المجموعة ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ١٣٩ ، ص ٢١٠ ٠

الوقف عن مباشرة الحقوق السياسية يوجب عدم قبول عضوية الجمعيات والأندية :

ذهبت محكمة القضاء الادارى الى أن المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ، نصت على أنه « يشترط فى انشاء الجمعية أن يوضع لها نظام مكتوب موقع عليه من المؤسسين ويجب ألا يشترك فى تأسيسها أو ينضم الى عضويتها أى شخص من الأشخاص المحرومين من مباشرة الحقوق السياسية » .

فشرط عدم الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية هو شرط صلاحية فى عضو الجمعية ، يسرى على العضوية فى الأندية بوصفها صورة من صور الجمعيات يخضع اعضاؤها لما يخضع له أعضاء الجمعيات من شروط صلاحية ، لاتحاد علة الحكم فى الحالتين .

ولما كان الوقف عن مباشرة الحقوق السياسية خلال فترة معينة ، لا يعدو أن يكون صورة من صور الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية خلال فترة الوقف ، فالموقوف عن مباشرة الحقوق السياسية محروم من مباشرتها حتما خلال فترة الوقف .

وحيث أن قانون الجمعيات وان اشترط فى المادة الثالثة منه الا يكون العضو محروما من مباشرة حقوقه السياسية ، فان هذا الشرط ينصرف بداهة الى الموقوفين عن مباشرة حقوقهم السياسية خلال فترة الوقف ، لأنه لا يسوغ لهم خلالها مباشرة حقوقهم السياسية ، ومن ثم فلا تقبل عضويتهم فى الجمعيات ومن بينها الأندية خلال فترة الوقف ، لاتحاد علة الحكم التى استوجبت منع العضوية عن المحروم من مباشرة حقوقه السياسية (١) .

---

(١) ق . د ق ١٩٦٦/٥/٢١ ، ق ٢٣٩ ، س ١٧ . المجموعة فى خمس سنوات . بند ٤٠٤ ، ص ٧٦٦ .

الفصل الثالث

مجلس الدولة المصرى
ومعـــوقات الحـــرية

تمهيـــــد :

تناول الجزء الأول من هذا الكتاب ثلاث صور لمعوقات الحرية ، أولها صورة المساس بالحقوق والحريات بقرارات ادارية صادرة استنادا الى قوانين غير دستورية . ثانيها صورة اهدار الادارة للحقوق والحريات بدعوى أن الظروف الاستثنائية تستلزم ذلك . ثالثها صورة تقييد الادارة لهذه الحقوق والحريات بقرارات تدعى انها من أعمال السيادة لا تخضع لأية رقابة قضائية (١) .

وسوف نتناول فى هذا الجزء ، موقف مجلس الدولة من هذه الصور فى المرحلة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب . فنتعرض للرقابة على دستورية القوانين ، ثم الرقابة على السلطات الاستثنائية للادارة ، وأخيرا نتكلم عن موقف مجلس الدولة من اعمال السيادة ، كل ذلك فى المباحث الثلاثة التى يتضمنها هذا الفصل من الكتاب .

المبحث الأول
الرقابة على دستورية القوانين

تمهيـــــد :

تعرض الجزء الأول من هذا الكتاب ، لرقابة محكمة القضاء الادارى لدستورية القوانين ، فى الفترة من ١٩٤٨ ــ ١٩٥٥ ، بعد أن انتهت فى حكم لها فى ١٩٤٨/٢/١٠ الى اقرار حقها فى هذه الرقابة (٢) .

وأكدت المحكمة فى المرحلة الثانية من قضائها (١٩٥٥ ــ ١٩٧١) ،

---

(١) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٤١ وما بعدها .

(٢) انظر فى تفصيل ذلك : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٤٢ وما بعدها .

والتى يتناولها هذا الجزء من الكتاب ، حقها فى هذه الرقابة ، فتقـول فى أحـد أحكامها (١) :

اذا كانت المحكمة لا تملك حق الغاء القانون أو التعويض عنه أو القضاء بعدم دستوريته اذا ما طلب منها ذلك بصفة أصلية ، الا أنه من المسلم به ان من حقها أن تتعرض لمدى دستورية القانون فى صدد منازعة من المنازعات المطروحة عليها والتى تختص بنظرها ، وذلك عن طريق الدفع بأن القانون الذى تتمسك به الحكومة غير دستورى ، فتملك فى هذه الحالة أن تمتنع عن تطبيق القانون غير الدستورى فى القضية المعروضة عليها ، وتقضى بالغـــاء وبطلان القرار الادارى الذى أصدرته الجهة الادارية مستندة الى ذلك القانون غير الدستورى ٠

وتابعت المحكمة الادارية العليا بعد انشائها فى عام ١٩٥٥ خط محكمة القضاء الادارى ، وأقرت مبدأ رقابة المحاكم لدستورية القوانين ، وقالت فى هذا الصدد (٢) :

ان القانون لا يكون غير دستورى الا اذا خالف نصا دستوريا قائمـا أو خرج على روحه ومقتضاه ٠ ومرد ذلك الى أن الدستور – وهو القانون الأعلى فيما يقرره – لا يجوز أن تهدره أية اداة أدنى ، وان وظيفة القضاء هى تطبيق القانون فيما يعرض له من الأقضية ٠ والمراد بالقانون هنا هو بمفهومه العام ، أى كل قاعدة عامة مجردة أيا كان مصدرها سـواء كان هذا المصدر نصا دستوريا أم تشريعيا تقرره السلطة التشريعية المختصة بذلك ، أم قرارا اداريا تنظيميا ، وسواء أكان القرار الادارى التنظيمى صـدر فى شكل قرار جمهورى أو قرار وزارى ممن يملكه ، أو كان قد صدر فيما سبق بمرسوم أو بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار وزارى ٠ يطبق القضاء كل هذه القواعد التنظيمية العامة المجردة على اختلاف ما بينها فى المصدر وعلى تفاوت ما بينها فى المرتبة ، ولكن بمراعاة أن القانون يشوبه عدم الدستورية اذا خالف نصا دستوريا قائما أو خرج على روحه ومقتضاه ، كما سـلف القـول ، بينما يشوب القرار الادارى العام عيب عدم المشروعية اذا خالف

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٧/٦/٣ ، ق ٦٨٠٩ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٢٠ ، ص ٥٠١ ٠ وحكمها فى ١٩٥٧/٦/٢٥ ، ق ٣١٧ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بنـد ٣٦٢ ، ص ٥٩٠ ٠

(٢) ع فى ١٩٥٨/٧/١٢ ، ق ٩٢٩ ، س ٣ ، مجموعة السنة الثالثة ، بنـد ١٧٣ ، ص ١٦٦١ ٠

قاعدة تنظيمية صدرت بأداة أعلى مرتبة • فاذا تزاحمت فى التطبيق هذه التشريعات او التنظيمات جميعا وقام بينها التعارض ، وجب على القضاء أن يطبق القاعدة الأعلى فى المرتبة ، فيغلب الدستور على القانون ، ويغلب القانون على القرار الادارى أياً كانت مرتبته • ويغلب القرار الادارى العام الأعلى مرتبة على ما هو أدنى منه ، ذلك لأن المناط فى الفصل عند التعارض هو أن الأعلى يسود الأدنى •

وقد تناولت محكمة القضاء الادارى ومن بعدها المحكمة الادارية العليا ، مدى دستورية عدة قوانين ، تدور حول الحقوق والحريات العامة ، ومدى امكان مصادرتها أو الانتقاص منهـا • وقبل أن نتعرض الى أحكام محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ، سوف نلقى نظـرة على السياسة التشريعية فى هذه المرحلة وتبنيها لمبدأ حظر التقاضى الكلى أو الجزئى ، تمهيدا لتناول موقف مجلس الدولة من هذا المبدأ •

السياسة التشريعية فى هذه المرحلة :

يلاحظ المتتبع لحركة التشريع فى مصر ، ان السياسة التشريعية بدأت على استحياء فى تبنى القوانين التى تنص على الا تسمع أمام ايـة جهـة قضائية اية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فيما تصـدره السلطة الادارية من اجراءات فى ظروف خاصة •

وأول تطبيقات هذه السياسة التشريعية ، كان المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٤ ، فيما قرره فى مادته السابعة من منع المحاكم من قبول الدعاوى التى ترفع اليها طعنا فى القرارات الصادرة بإبطـال الترقيات والعلاوات والتعيينات والمعاشات الاستثنائية أو بتعديلها •

وبتاريخ ٦ اكتوبر من عام ١٩٤٥ صدر القانون رقم ١١٤ ، ليحظر فى مادته الأولى على المحاكم المدنية والجنائية سماع أية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فى أى اعلان أو تصرف أو قرار أو تدبير ، أو بوجه عام أى عمل أمرت به أو تولته السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية أو مندوبوها ، عملا بالسلطة المخولة لهم بمقتضى قانون الأحكام العرفيـة •

ثم صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ناصا فى المـادة الثانية على ان لا تسمع أمام أية جهة قضائية أية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فى أى اعلان أو تصرف أو أمر أو تدبير أو قرار ، وبوجه عام أى

عمـل أمرت به أو تولته السلطة القائمة على اجـراء الأحكام العرفية أو مندوبوها أو وزير المـالية ٠ وذلك اكان هـذا الطعن مباشرة عن طريق المطالبه بإبطال شىء مما ذكر أو بسحبه أو بتعديله ، أم كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بالتعويض ٠

كما نص المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ على أن لا تسمع امام أية جهة قضائية أية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فى أى اعلان أو تصرف أو أمر أو تدبير أو قرار ، وبوجه عام أى عمل أمرت به أو تولته السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية أو مندوبوها ، وذلك سواء أكان هذا الطعن مباشرة عن طريق المطالبة بإبطـال شىء مما ذكر أو بسحبه أو بتعديله أو بوقف تنفيذه ، أم كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بتعويض أو بحصول مقاصة أو بإبراء من تكليف أو التزام أو برد مال أو باسترجاعه أو باسترداده أو باستحقاقه أو بأية طريقة أخرى ٠

وبعد قيام الثورة توالت القوانين التى تحظر حق التقاضى وتكاثرت حتى صارت ظاهرة تهدد حقوق الأفراد وحرياتهم (١) ٠

وحظر التقاضى لم تتضمنه القوانين العادية فحسب ، بل امتد كذلك الى النصوص الدستورية ٠ فقد نص دستور سنة ١٩٥٦ فى المـادة ١٩١ على أن « جميع القرارات التى صدرت من مجلس قيادة الثـورة وجميـع القوانين والقرارات التى تتصل بها وصدرت مكملة لها أو منفذة لها وكذلك كل ما صدر من الهيئات التى أمر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات أو أحكام وجميع الاجراءات والأعمال والتصرفات التى صدرت من هذه الهيئات أو من أية هيئة أخرى من الهيئات التى أنشئت بقصد حماية الثورة ونظام الحـكم ، لا يجوز الطعن فيها أو المطالبة بالغائها أو التعويض عنها بأى وجـه من الوجوه أمام أية هيئة كانت » ٠



اذن فحظر سماع الدعوى القضائية قد يرجـع بمصـــدره الى نص دستورى ، كما قد يرجع الى نص فى قانون عادى ، مما يتعين معه بحث

---

(١) انظر هذه القوانين ، ص ٩٧ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب ٠

مدى سلامة الحظر الوارد فى الدستور ، ومدى دستورية الحظر الوارد فى القوانين العادية .

موقف مجلس الدولة من حظر التقاضى الوارد فى دستور سنة ١٩٥٦ :

بحثت محكمة القضاء الادارى هذا الموضوع وانتهت الى انه لما كان من الواضح من نص المادة ١٩١ من الدستور أن عبارة « بقصد حماية الثورة ونظام الحكم » انما تتعلق بالهيئات التى أنشئت لا بالقرارات والأحكام والاجراءات والأعمال والتصرفات الصادرة من هذه الهيئات ، فانه ينبنى على ذلك أن جميع ما صدر من هذه الهيئات من قرارات أو أحكام او اجراءات أو أعمال أو تصرفات ، أياً كان نوعها ، ينطوى تحت الحصانة التى أضفتها عليها المادة ١٩١ من الدستور ، ويتعين الحكم بعدم قبول الدعوى لامتناع المطالبة بالتعويض عن القرار المطعون فيه .

واذ كانت الدعوى قد رفعت فى تاريخ سابق على صدور هذا الدستور ، فقد امتنع بصدوره على المدعى ، المطالبة بأى تعويض ، واذ لا تستطيع المحكمة أن تتعرض لموضوع الدعوى حتى تفصل فى المنازعة بشأن المصاريف ، فانه لا مناص ، والحالة هذه ، من أن تتحمل الحكومة مصروفات الدعوى (١) .

وفى هذا الاتجاه سارت المحكمة الادارية العليا عندما ذهبت الى ان الدستور الصادر عام ١٩٥٦ أراد أن يضفى فى مادتيه ١٩٠ و ١٩١ حصانة دستورية على حركة التشريع السابقة عليه التى تمت فى عهد الثورة ، سواء اكانت بالطريق الأصلى أى بمقتضى قوانين أم بالطريق الفرعى أى بمقتضى قرارات تنظيمية عامة ، حصانة تعصمها من السقوط أو المجادلة فى قوة نفاذها (٢) .



---

(١) ق . د ق ١٩٥٧/٦/١٦ ، ق ٦٩٩ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٤٧ ، ص ٥٦٦ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار محمود محمد ابراهيم وعضوية المستشارين عبد المنعم سالم مشهور وحسنى جورجى .

(٢) ع ق ١٩٥٧/٦/٢٦ ، ق ١٦١ ، س ٣ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ١٣٧ ، ص ١٣٣٥ .

وتعرضت محكمة القضاء الادارى (١) لمدى مخالفة المـادة ١٩١ لمبدأ العدالة وللمبادىء المقررة فى الدستور · وذهبت فى هذا الصدد الى أن من أوليات المبادىء القانونية ان النصوص التشريعية تسرى على جميع المسائل التى تتناولها هذه النصوص فى لفظها أو فى فحواها ، ولا يلجأ القاضى الى مبادىء القانون الطبيعى وقواعد العدالة مادام هنـاك نص تشريعى يمكن تطبيقه ، ولا يستطيع القاضى أن يعدل عن تطبيق نص تشريعى بدعـوى مخالفته للعدالة الطبيعية ، وذلك تأسيسا على أن المشرع اذا وضـع نصـا تشريعيا فهذا هو الذى يعتبر ممثلا للقاعدة العادلة التى تحكم المنازعة ، ويمتنع على القاضى أن يخالفه ، على انه اذا تعارض نص تشريعى مـع نص تشريعى آخر ، ولم يمكن التوفيق بينهما فى الحدود التى رسمت لكل منهما ، وجب على القاضى حينئذ أن يغلب التشريع الأعلى مرتبـة على التشريع الأدنى منـه ، فان تسـاويا مرتبة اعتبر النص اللاحـق معـدلا أو مقيدا أو مخصصا للنص السابق · وعلى ضوء هـذه القواعد فان نص المـادة ١٩١ من دستور سنة ١٩٥٦ الذى منع الجهات كافة من الغاء القرارات أو الاجراءات أو الأعمال الصادرة من الهيئات المنصوص عليهـا فيهـا أو التعويض عنها هو نص دستورى تمت الموافقة عليه فى الاستفتاء العـام ، فأصبح واجب الاحترام ، ولا يمكن اغفال تطبيقه بدعوى مخالفته لمبـدأ الشرعية أو بدعوى انه يتعارض مع المبادىء الدستورية التى قررها هـذا الدستور نفسه · ولا يجوز مسايرة المدعى فيما يقوله من انه يجب أن يحدد نطاق نص هذه المـادة على ضوء تلك المبادىء ، اذ أن هذا النص ، وقد ورد فى باب الأحكام العامة فى الدستور ، يعتبر مقيدا لما عساه أن يكون مخالفا لمـا تقدمه من مبادىء فى الحدود التى رسمها ، مادام ان له ذات القوة التى لهذه المبادىء لصدورهما عن مصدر واحد ·

---

(١) ق · د فى ١٩٥٧/٦/١٦ ، ق ٢٩٦٧ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٤٨ ، ص ٥٦٨ ·

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار محمود محمد ابراهيم وعضوية المستشارين عبد المنعم مشهور وحسنى جورجى ·

والنتيجة التى انتهى اليها الحكم السابق قد تبررها الاعتبارات العملية ، ذلك ان أية ثورة تقوم تحتاج لفترة استثنائية تخضع فيها لقانون خاص يحكمها ، بما قد يتضمنه هذا القانون من خروج على المألوف فى الظروف العادية • وطبيعى عندما تتحول الثورة الى نظام ، أن تحصن دستوريا ما اتخذته من قواعد واجراءات خلال هذه الفترة الاستثنائية لكى تعصمها من أى جدل قد يثور مستقبلا حول مدى سلامتها •

مدى دستورية حظر التقاضى الوارد فى القوانين العادية :

تختلف القوانين من حيث مدى الحظر الذى تقرره • فهناك فئة من القوانين حرصت على تنظيم جهات جديدة مختصة بنظر المنازعات التى قررت حرمان المحاكم من سماعها ، ويدخل فيها القانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالاصلاح الزراعى ، والقانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ فى شأن الأموال المصادرة من أسرة محمد على ، والقانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ فى شأن اللجان المختصة بالفصل فى منازعات ضباط القوات المسلحة •

وهناك فئة ثانية من القوانين قررت حرمان الجهات القضائية المختلفة من نظر طلبات الالغاء ووقف التنفيذ دون طلبات التعويض ضد قرارات ادارية معينة ، كالقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ فى شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى •

وهناك فئة ثالثة من القوانين قررت حرمان الجهات القضائية المختلفة من نظر جميع أنواع الدعاوى والطعون والدفوع التى يمكن أن يرفعها أصحاب الشأن ضد قرارات ادارية معينة ، كالقانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ الخاص بالاحالة الى المعاش قبل بلوغ السن المقررة لترك الخدمة ، والقانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ بالغاء الأحكام العرفية •

وسوف نتناول مدى دستورية الحظر الوارد فى كل فئة •

الفئـــة الأولى :

هناك من يذهب (١) الى انه لا محل للتشكيك فى دستورية مثل هذه القوانين ، لأن المبادىء الدستورية المسلمة تقضى بأن القانون هو الذى يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصاتها • ويدخل فى معنى ترتيب جهات

---

(١) د• طعيمة الجرف • مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون ، طبعة ١٩٧٦ • ص ١٢١ •

القضاء وتحديد اختصاصاتها ، أن القانون حين يسلب جهة قضائية ولاية نظر طائفة معينة من المنازعات ، فانه يحرص فى نفس الوقت على ترتيب جهة جديدة تملك نظر هذه المنازعات ذاتها ٠ ومادامت تتوافر ضمانات التقاضى لدى هذه الجهة الجديدة عند الفصل فى المنازعة فلا محل لاثارة عدم دستورية القانون الذى ينشىء هذه الجهة ٠

ولقد تبنت محكمة القضاء الادارى ومن بعدها المحكمة الادارية العليا هذا الاتجاه ٠

فتقول محكمة القضاء الادارى (١) :

باستقراء نصوص القانون رقم ٥٩٨ لسنة ١٩٥٣ يبين أن المادة التاسعة تنص على أن تشكل بقرار من وزير العدل لجنة أو أكثر برياسة أحد رجال القضاء الوطنى بدرجة مستشار وبعضوية اثنين أحدهما نائب بمجلس الدولة وثانيهما أحد رجال القضاء الوطنى بدرجة وكيل محكمة ٠ ونصت المادة ١١ على أن يحال قرار هذه اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره الى لجنة عليا تشكل بقرار من مجلس قيادة الثورة ٠ ولهذه اللجنة العليا أن تصدر قرارا بتأييد قرار اللجنة الابتدائية أو بتعديله أو بالغائه ٠ ويكون قرارها غير قابل للطعن ٠ وتنص المادة ١٤ على أنه استثناء من حكم المادة ١٢ من قانون نظام القضاء والمادتين ٣ و ١٠ من قانون مجلس الدولة لا يجوز للمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها سماع الدعاوى المتعلقة بالأموال التى صدر قرار مجلس قيادة الثورة فى ٨ من نوفمبر سنة ١٩٥٣ بمصادرتها ٠ ويخلص من ذلك أن القانون أنشأ لجنة قانونية ، جميع أعضائها من رجال القضاء ، وأنشأ لجنة عليا تستأنف أمامها قرارات هذه اللجان الابتدائية ، وأعطى اللجنة العليا حق الغاء هذه القرارات أو تعديلها ، وحصن قراراتها من الطعن أمام أى جهة قضائية أخرى ، ومن ثم فلا وجه لما يتحدى به المدعى من أن قرارات هذه اللجنة تخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى مادامت مشوبة بعيب من العيوب التى نص عليها القانون ، ذلك لأن مقتضى الأخذ بوجهة النظر هذه معناه تعديل لحكم المادة ١٤ سالفة الذكر وهذا غير جائز ٠

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٥٦/١٢/١٨ ، ق ١٢٠٠٨ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٦٣ ، ص ٩٤ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته ٠

كما تقول المحكمة فى حكم آخر (١) :

ان مناط التفرقة بين ما يعـد جهة قضائية أو ادارية ذات اختصاص قضائى ليس منضبطا فى القانون ، ومحل جدل بين رجال الفقه • فتـارة يؤخذ بالمعيار الشكلى ، وأخرى يؤخذ بالمعيار الموضوعى ، أو بالمعيارين معا • وبما أراده المشرع وما ظهر من نيته التى تكشف عنها الظروف والملابسات التى لابست صدور التشريع بانشاء الهيئة • ولمـا كان الظاهر من استقراء نصوص القانون الخاص بالاصلاح الزراعى ومذكرته الايضاحية أن المشرع منع المحاكم العادية بكافة أنواعها من مدنية وشرعية وادارية من النظـر فى الغاء قرارات الاستيلاء الصادرة من اللجنة العليا ، وجعـل ذلك من اختصاص جهة قضائية أنشـأها للفصـل فى المنازعات المتعلقة بقـرارات الاستيلاء وملكية الأراضى المستولى عليها مستهدفا من ذلك أن تفصل اللجنة القضائية فى هذه المنازعات بطريقة سريعة حاسمة ، حتى لا يطول التقاضى فى شأنها ، ولا يتعطل تنفيذ قرارات الاستيلاء ، وبذلك تتحقق الفـوائد المرجوة من قانون الاصلاح الزراعى ، فكانت اللجان القضائية جهة قضاء حلت محل الجهات العادية ، واقتصر اختصاص الجهة العادية على ما يقام أمامها من دعاوى التعويض المستحق عن الأطيان المستولى عليها • اذا كان الظاهر من استقراء النصوص ما تقدم ، فان اللجنة القضائية للاصلاح الزراعى هى فى الواقع جهة قضائية حلت محل المحاكم العادية فى الفصل فى المنازعات المتعلقة بالأطيان المستولى عليها ، ولا يؤثر فى ذلك أن تدخل فى تشكيلها عناصر غير مثقفة تثقيفا قانونيا ، اذ ليس فى القانون ما يمنع من تشكيل محاكم من غير رجال القانون ، ولا أن أحكامها تصدق عليها اللجنة العليا للاصلاح الزراعى ، لأن نفاذ الحكم دون تصديق سلطة عليا ليس شرطا مميزا للأحكام ، اذ ليس ما يمنع فى القوانين المنظمة للقضاء من تقرير التصديق على الأحكام من سلطة أعلى قبل نفاذها • وعلى ذلك يكون طلب الالغاء موجها الى حكم قضائى مما يخرج عن ولاية هذه المحكمة • هذا فضلا عن

---

(١) ق • د ق ١٩٥٧/١/١٥ ، ق ٦٢٩ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ١٠٣ ، ص ١٤٧ •

صـــدر هذا الحـــكم من الهيئة الاولى برياسـة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى •

انه بتصديق اللجنة العليا للاصلاح الزراعى على حكم اللجنة سالفة الذكر يندمج فى قرار اللجنة العليا ويصبح جزءا لا يتجزأ منه ، ومن ثم لا يجوز المطالبة بإلغائه استقلالا ٠ ولما كان القانون لا يجيز المطالبة بالغاء قرارات اللجنة العليا للاصلاح الزراعى ، فانه تبعا لذلك لا تجوز المطالبة بالغاء حكم اللجنة القضائية باعتباره جزءا لا يتجزأ من ذلك القرار ٠

وفى حكم ثالث (١) ذهبت المحكمة الى أن المادة الأولى من القانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ تنص على أنه تنشأ بوزارة الحربية لجنة تسمى اللجنة العليا لضباط القوات المسلحة وتختص دون غيرها بالنظر فى المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة ٠ وبينت المواد ٢ و ٣ و ٤ من هذا القانون طريقة تشكيل اللجنة واجتماعاتها ، ثم جاءت المادة ٥ ونصت على أن « تختص هذه اللجنة بالنظر فى التظلمات الخاصة بالقرارات التى تصدرها لجان الضباط المختلفة » ٠ ونصت المادة ٦ على أن « تصدر قراراتها اما بتأييد القرار المطعون فيه أو بالغائه أو بتخفيضه أو باستبداله أو بايقاف تنفيذه » ٠ كما نصت المادة ١٤ على أن « يسرى هذا القرار بقانون على جميع الدعاوى المنظورة أمام جهات قضائية أخرى ، والتى أصبحت بمقتضى هذا القانون من اختصاص اللجنة » ٠ وانه يبين من هذه المواد انه وان كانت المادة الأولى تنص على اختصاص اللجنة العليا دون غيرها بالنظر فى المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة ، مما قد يفهم منه أن اختصاص هذه اللجنة يشمل كافة المنازعات الادارية أيا كان موضوعها ، الا أن المادتين ٥ و ٦ قد حددتا هذا الاختصاص بالنظر فى التظلمات الخاصة بالقرارات التى تصدرها لجان الضباط المختلفة ، وان اختصاصها مقصور على تأييد القرار المطعون فيه أو الغائه أو تخفيضه أو استبداله أو ايقاف تنفيذه ، ولا اختصاص لها فيما عدا ما تقدم ٠ ويترتب على ذلك بقاء اختصاص الجهات القضائية الأخرى فيما عدا ما اختصت به اللجنة المذكورة وان المدعى اذ يطلب الحكم له بمبلغ ٣٠ جنيها قيمة المكافأة المستحقة له عن ساعات العمل الاضافية طبقا لقرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٩ من أبريل سنة ١٩٤٩ ، فان هذه المنازعة لا تدخل فى اختصاص

---

(١) ق ٠ د ، ق ٨٢٤٥ ، س ٨ ٠

اللجنة العليا لضباط القوات المسلحة المنصوص عليهـا بالمـادة الأولى من القانون سالف الذكر طبقا لاختصاصها المحدد بالمادتين ٥ و ٦ من القانون المذكور ، ومن ثم يكون الدفع بعد اختصاص محكمة القضاء الادارى بنظـر الدعـوى قائما على غير أساس سليم من القانون متعينا رفضه ٠

طعن رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور على أساس انه يبين من نص المادتين ١ و ١٤ من القانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ ان المشرع أراد أن يسلب ولاية القضاء عموما عن نظر المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة دون تخصيص أو تمييز ، وأوجب احـالة جميع الدعاوى المنظورة وقت العمل بالقانون الى اللجنة التى أنشأها ٠ وقد أكدت هـذا المعنى المذكرة الايضاحية للقانون وذلك فى صدد بيان مبررات اصداره حيث جاء فيها انه « ولمـا كان التجاء الضباط الى مجلس الدولة وزيادة عدد القضايا فى المدة الأخيرة زيادة كبيرة علاوة على صدور أحكام من هذه الجهة بالغاء قرارات لجان الضباط بواسطة قضاه مدنيين بعيدين عن تفهم مقتضيات الخدمة العسكرية وتقدير مسببات قرارات لجان الضباط سـواء فى الحرب أو السلم ، لذلك رؤى أن تشكل لجنة ضباط عليا تنظر تظلمات الضباط من قرارات لجانهم ٠٠٠ » ٠ ومفاد هذا كله أن مجلس الدولة لم يعد مختصا بنظر المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة ٠ واذا كانت الدعوى الحالية تدخل فى عموم العبارة المذكورة لتعلقها بشأن من شـئون الضباط ، فقد كان من المتعين على المحكمة أن تقضى بعـدم اختصاصها بنظر الدعوى واحالتها الى اللجنة العليـا للضباط بالتطبيق للقانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ سالف الذكر ٠

وقد انتهت المحكمة الادارية العليا (١) الى أن القانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ فى شأن التظلم من قرارات لجان ضباط القوات المسلحة كما هو ظاهر من ديباجته التى أشار فيها الى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم مجلس الدولة ، ومن المذكرة الايضاحية ، قد هدف الى ابعاد المجلس بهيئة قضاء ادارى عن نظر المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة ٠ وجاء نص المـادة الأولى من العموم والشمول فى هذا الشأن بما يمنع المجلس المذكور عن نظر تلك الأمور جميعها ٠ وبعد أن نزع القانون المذكور عن

---

(١) ع ق ١٩٦٠/١/٣٠ ، ق ٧٥ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٥ ، بند ٣٢ ، ص ٢٦٥ ٠
صدر هذا الحكم برياسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين الامام الخريبى وعلى بغدادى ومحمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور ٠

المجلس الاختصاص بها على هذا النحو الشامل ، حدد اختصاص اللجنة العليا لضباط القوات المسلحة . كما نص على انشاء لجنة أخرى تسمى اللجنة الادارية لكل فرع من أفرع القوات المسلحة يصدر بتنظيمها واختصاصاتها قرار من وزير الحربية ، ففوض بذلك الوزير فى تنظيم تلك اللجان الادارية المختلفة وتحديد اختصاصها بما يتسع لنظر المنازعات الادارية كافة بما فيها المنازعات الخاصة بالمكافآت والمرتبات والمعاشات . ولما صدر القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ فى شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة وتحدث عن اختصاصات اللجنة العليا للضباط فى تلك الأمور أكد اختصاصها دون غيرها بالنظر فى كافة المنازعات الادارية المترتبة على القرارات التى تصدرها لجان الضباط المختلفة ، ويدخل فيها بطبيعة الحال اللجان الادارية التى ينظمها وزير الحربية ويحدد اختصاصاتها فى أفرع القوات المسلحة بما قد يشمل المنازعات الخاصة بالمكافآت والمرتبات والمعاشات . ومهما يكن الأمر فى شأن صدور أو عدم صدور تلك القرارات الأخيرة ، فان عدم صدورها حتى اليوم - ان كانت لم تصدر - لا يكون من شأنه ارجاع الاختصاص الى مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى فى أمور منع من نظرها على وجه الشمول فى المادة الاولى من القانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ .

وانتهت الى الغاء حكم محكمة القضاء الادارى وقضت بعدم اختصاص مجلس الدولة بنظر الدعوى .

وليس هناك خلاف بين محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا فى صدد مشروعية نقل الاختصاص من مجلس الدولة الى اللجنة العليا للضباط ، فهو مشروع فى رأى المحكمتين ، لكن الخلاف بينهما كان فقط حول ما اذا كان القانون الذى قضى بذلك قد أعطى الاختصاص كاملا للجنة الضباط أم أنه أعطاه لها جزئيا .



واذا كان لنا أن نبدى رأيا فى مثل هذه القوانين ، فانا نقول :

اذا حاكمنا هذه القوانين بالمنطق القانونى المجرد ، لقلنا انها جميعا غير دستورية ، لأنها تحرم المواطن من قاضيه الطبيعى ، وتنشىء جهات جديدة للفصل فى المنازعات ، لا تحقق للمتقاضى ضمانات التقاضى المكفولة أمام القضاء العادى ، أو على الأقل لا تحقق للمتقاضى ذات الضمانات التى يحققها له القضاء العادى .

واذا حاكمناها بالمنطق العملى لقلنا انه ينبغى التفرقة بين القوانين التى صدرت قبل دستور ١٩٥٦ ، والقوانين التى صدرت بعد هذا الدستور ٠ فنقر بدستورية القوانين التى صدرت قبل العمل به ، وعدم دستورية القوانين الصادرة بعد العمل به ٠

والتفرقة سالفة الذكر تقوم على أساس من أن القوانين الصادرة قبل العمل بالدستور ، صدرت فى وقت كانت فيه الثورة تحتاج الى أن تحمى نفسها بقوانين واجراءات غير عادية ، أى أن دستورية هذه القوانين تستمد من حالة الضرورة التى تخول الثورة الدفاع عن نفسها ضـــد أعدائها ٠ أما بعد هذا التاريخ ، وبعد أن تحولت الثورة بدستور ١٩٥٦ الى نظام ، له مؤسساته ، ويحكمه دستور يسلم بحقوق الفرد ، ويحدد سلطات الدولة ، ويقضى بعدم جواز سلب أية سلطة اختصاصات سلطة أخرى ، صارت القوانين التى تصدر وتحرم الفرد من اللجوء الى قاضيه الطبيعى من جهة ، وتسلب السلطة القضائية اختصاصها الذى خوله لها الدستور من جهة أخـــرى ، قوانين غير دستورية ٠

الفئتان الثانية والثالثة :

أما عن القوانين التى تنتسب الى الفئتين الثانية والثالثة الســـالف ذكرهما ، فقد قيل فيها الكثير ، سواء من قبل محكمة القضاء الادارى أو من قبل المحكمة الادارية العليا ، لذا فانها ستكون محل دراسة معمقة فى هذه الصفحة والصفحات التالية ٠

أولا ـ موقف محكمة القضاء الادارى من مدى دستورية حظر التقاضى الوارد فى بعض القوانين التى تتعلق بالحقوق والحريات العامة :

ـ مدى دستورية القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ برفع الأحكام العرفية :

تناولت محكمة القضاء الادارى مدى دستورية القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ، وذهبت فى شأنه الى القول (١) :

ان منع سماع الدعوى فى أى تصرف أو أمر أو قرار صدر عن السلطة القائمة على اجـراء الأحكام العرفية ، كما تقضى بذلك المـادة الثانية من

---

(١) ق ٠ د ق ٢٠/٥/١٩٥٦ ، ق ١٤٠٨ ، س ٥ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٣٤٦ ، ص ٣٣٤ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير والدكتور ضياء الدين صالح ٠

القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ، هو اعفاء لهذه السلطة من أية مسئولية ترتبت على تصرفاتها المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاته ٠ واعفاء سلطة عامة اعفاء مطلقا من كل مسئولية تحققت فعلا فى جانبها من شأنه أن يخل اخلالا تاما بحقوق الأفراد فى الحرية وفى المساواة فى التكاليف والواجبات ، وهى المبادىء الأساسية التى نص عليها الباب الثانى من دستور ١٩٢٣ ، الذى صدر فى ظله القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ٠ كما نصت عليها المبادىء العامة فى كل من الاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ والصادر فى ١٨ من يونيه سنة ١٩٥٣ ، وتقضى بأن المصريين لدى القانون سواء فيما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات ، وان الحرية الشخصية وحرية الرأى مكفولة فى حدود القانون ، وان للملكية وللمنازل حرمة وفق أحكام القانون ٠ وكذلك نص الباب الثالث من مشروع دستور الجمهورية المصرية سنة ١٩٥٦ على أن الدولة تكفل الحرية والأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المصريين الذين هم لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، وأن القانون يكفل حق الدفاع أصالة أو بالوكالة ٠ وبذلك يكون القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ السالف الذكر قد جاء مخالفا — فيما تضمنه من نص المادة الثانية منه — لأحكام الدستور الذى صدر ذلك القانون فى ظله ، بل هو مخالف أيضا لجميع المبادىء والأحكام التى صدرت خلال فترة الانتقال ، بل وتلك التى جاء بها مشروع دستور الجمهورية المصرية المعلن فى ١٦ من يناير سنة ١٩٥٦ ٠

وعادت المحكمة لتؤكد مرة أخرى ما ذهبت اليه ، فتقول فى حكم آخر (١) :

من المسلم به كأصل غير قابل للجدل ان لكل انسان الحق فى المطالبة بحقه والزود عنه وحمايته وحق الدفاع عنه بالتقاضى بشأنه ٠ وهذا الحق مستمد من المبادىء الأولية للجماعة منذ وجدت ولم يخل دستور من دساتير العالم من النص عليه وتوكيده (المادتان ٣ و ٢٢ من دستور سنة ١٩٢٣ والمواد ٣١ و ٣٥ و ٦٢ من دستور جمهورية مصر المعلن فى يناير سنة ١٩٥٦) ٠ وكل مصادرة لهذا الحق على اطلاقه تقع باطلة وغير مشروعة ومنافية للمبادىء العليا لحقوق الانسان ومخالفة للأصول الدستورية وقواعدها

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٦/١١/١١ ، ق ١٥٠٨ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ١١ ، ص١٥٠
صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار محمود محمد أبراهيم وعضوية المستشارين عبد المنعم مشهور وحسنى جورجى ٠

العامة • واعفاء أية سلطة عامة اعفاء مطلقا من كل مسئولية تتحقق فعلا في جانبها من شأنه أن يخل اخلالا تاما بحقوق الأفراد في الحرية وفي المساواة في التكاليف والواجبات ، وهي المبادىء الأساسية التي نص عليها دستور سنة ١٩٢٣ ، كما نصت عليها المبادىء العامة في الاعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، وفي دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ • ومن ثم فان القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ الخاص برفع الاحكام العرفية اذ قضى في مادته الثانية بعدم قبول الطعن في التدابير التي أصدرتها السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية يكون قد خالف أحكام الدستور الذي صدر في ظله ، فضلا عن مخالفته لجميع المبادىء والأحكام التي صدرت خلال فترة الانتقال وتلك التي جاء بها دستور جمهورية مصر المعلن في ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ •

وما انتهت اليه المحكمة سلفا هو عين ما انتهت اليه قبل ذلك في المرحلة الأولى من قضائها • فقد ذهبت الى انه وإن كان القانون المذكور ينص في المادة الثانية على أن « لا تسمع أمام أية جهة قضائية أية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن في أي اعلان أو أمر أو تدبير أو قرار ، وبوجه عام اي عمل أمرت به أو تولته السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية أو مندوبوها أو وزير المالية ، وذلك أكان هذا الطعن مباشرة عن طريق المطالبة بابطال شيء مما ذكر أو بسحبه أو بتعديله ، أم كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بالتعويض » ، الا أن شرط عدم سماع الدعوى حسب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ أن يكون الأمر أو الاجراء الذي اتخذ انما اتخذ عملا بالسلطة المخولة للحاكم العسكري ، أي في حدود ما يملكه الحاكم العسكري من سلطات بمقتضى قانون الأحكام العرفية (١) •

كما سبق للمحكمة أن تعرضت للمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ الذي أضاف الى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بنظام الأحكام العرفية مادة جديدة تقضي بعدم سماع الدعوى في أي تصرف أو أمر أو قرار صدر من السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية • وقد انتهت المحكمة في هذا الصدد الى خضوع هذا المرسوم للرقابة القضائية ، وقضت ببطلانه لمخالفته للدستور من جهة ، ولعيب شكلي شابه هو عدم عرضه على قسم التشريع بمجلس الدولة وفقا لحكم المادة ٣٥ من قانون المجلس ، ولعيب في الاختصاص هو انه ليس بالأداة الصالحة لتعديل قانون الأحكام العرفية (٢) •

---

(١) انظر تفصيل ذلك : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٨١ — ٤٨٢ •

(٢) انظر تفصيل ذلك : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٦٦ •

فمحكمة القضاء الادارى فى هذه المرحلة من قضائها ظلت وفية لما سبق أن انتهت اليه فى المرحلة الأولى ، بالنسبة لمدى دستورية القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ .

ـ مدى دستورية المادة ٧ من القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبى :

انتهت المحكمة فى المرحلة الأولى من قضائها الى دستورية القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ ، وقد تابعت هذا القضاء فى المرحلة الثانية فتقول فى أحد أحكام هذه المرحلة (١) .

ان ما أثاره المدعى من عدم دستورية الحكم الوارد بالمادة ٧ من القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ القاضى بمنع سماع دعاوى الالغاء بالنسبة للقرارات الصادرة بالتطبيق لهذا القانون ، بزعم ان هذا النص يحرم حق التقاضى خلافا للأصول الدستورية العامة ، فقد ثبت قضاء هذه المحكمة على أن نص المادة السابقة الذكر ، لا مخالفة فيه للأصول الدستورية العامة لأنه انما ينظم طريق التقاضى ولا يحرمه تحريما قاطعا ومطلقا ، ولأن الطعن بالغاء القرارات الادارية لم يكن موجودا قبل انشاء مجلس الدولة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، حيث أجيز هذا الطريق من طرق الطعن بمقتضى القانون المذكور ، ولهذا فانه لم يكن ما يمنع من تعطيل استعمال هذا الطريق من طرق الطعن بأداة مماثلة أى بقانون ـ كما ثبت قضاء المحكمة على أن هذا النص (المادة ٧) اذا كان قد منع سماع الدعوى بالغاء قرارات الفصل بغير الطريق التأديبى الصادرة بالتطبيق لأحكام القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ فإنه لم يمنع سماع طلبات التعويض عن الضرر الناشىء عن هذه القرارات .

ونحن نختلف مع المحكمة فى وجهة نظرها ، ونؤكد على انه لا يجوز مصادرة حق التقاضى أمام القضاء الادارى لا كليا ولا جزئيا (٢) ، ذلك ان مجال دعوى الالغاء مستقل عن مجال دعوى التعويض ، كما أن طبيعة

---

(١) ق . د ق ١٩٦١/٢/١ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٠٧ ، ص ١٣١ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار عبد الحميد هاشم وعضوية المستشارين محمد توفيق الفودى ومحمد نيازى .

(٢) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٠٢ ـ ٢٠٣ .

كل من الدعويين تختلف عن الأخرى ، فدعوى الالغاء دعوى عينية فى حين أن دعوى التعويض شخصية • كذلك فان دعوى الالغاء تهدف الى الغاء المخالفات الادارية وازالتها ، فتعيد الحال الى ما كانت عليه ، عن طريق رد الأوضاع لأصولها ، بينما دعوى التعويض لا يترتب عليها الا الحكم بمبلغ من المال ، وهذا لا يفى دائما فى الحلول محل الحق الذى اعتدى عليه • وينبنى على ذلك ، أن اباحة دعوى التعويض لا يغنى عن دعوى الالغاء ، لتعارض ذلك مع ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم ، مادام ان لكل من الدعويين طبيعتها التى تتميز بها ومجال عملها التى تستقل به عن الأخرى (١) •

- مدى دستورية القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ فى شان الاحالة الى المعاش قبل بلوغ السن المقررة لترك الخدمة :

فرقت المحكمة فى هذا الصدد بين الحكم الوارد فى هذا القانون ، بمنع الطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ فى قرار فصل الموظف ، وبين حكم عدم جواز سماع الدعوى الخاص بالتعويض • فتقول المحكمة (٢) •

تنص المادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ فى شأن الاحالة الى المعاش قبل بلوغ السن المقررة لترك الخدمة على أنه « لا يجوز الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا القانون وكذلك لا يجوز سماع الدعاوى الخاصة بالتعويض عنها » • وقد استقر قضاء هذه المحكمة ، على أن هذا النص يشتمل على حكمين كل منهما قائم بذاته : أولهما يقضى بمنع الطعن بالغاء او وقف تنفيذ القرارات الصادرة بفصل الموظفين بالتطبيق لأحكام المادة الاولى من القانون المشار اليه • والثانى يمنع سماع دعاوى التعويض عن هذه القرارات ، وانه فى سبيل تقصى وجه الصواب فى الدفع بعدم مشروعية نص المادة المذكورة بالقول بانه ينافى مبدأ من المبادىء الدستورية العامة ، وهو حق الفرد فى التقاضى ، ينبغى أن ينظر الى كل من الحكمين على وجه الاستقلال ، وانه يبين من

---

(١) د. فؤاد العطار ، كفالة حق التقاضى ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، العدد الاول ، يناير سنة ١٩٥٩ ، ص ٦٦٢ وما بعدها •

(٢) ق • د فى ١٩٥٧/١/٣٠ ، ق ٥٩٩٩ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ١٢٧ ، ص ١٩٠ •

صدر هذا الحكم من الهيئة الثانية برياسة المستشار محمد وصفى أباظه وعضوية المستشارين عبد الحميد هاشم وعبد الستار آدم •

استقراء القوانين واللوائح المتتالية المنظمة لشئون الدولة ، وما تضمنته من نصوص تؤكد حق الحكومة الأصيل فى فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى ، وما كانت تنص عليه لائحتا ترتيب المحاكم من أحكام ، تقضى بمنع الغاء القرارات الادارية ، ثم ما كان من اجازة الطعن لهذا الوجه بموجب قانون انشاء مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، وباستقراء الظروف والملابسات التى دعت الى اصدار القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ ، بتخويل مجلس الوزراء حق فصل الموظفين مع منع الطعن بالغاء ما يصدره فى ذلك من قرارات ، يبين من كل هذا أن الحكم الذى تضمنته المادة الثانية من القانون السالف الذكر ، خاصا بمنع الطعن بالغاء قرارات فصل الموظفين ، حكم غير متجرد من المشروعية ، ومن ثم يكون واجب الاتباع . اما عن الحكم القاضى بمنع سماع دعوى التعويض ، فقد استقر قضاء هذه المحكمة على انه حكم مناف للأصول الدستورية العامة ، اذ لا تجوز مصادرة الحقوق وحرمان أصحابها فى الوقت ذاته من تعويض عادل أو اقتضائه عند عدم أدائه رضاء ، وانه اذا استحال لسبب مادى أو قانونى ارجاع الحالة الى أصلها عن طريق الغاء قرار الادارة ، فانه يجب تعويض المضرور عما يصيبه من ضرر بسبب ذلك ، متى توافرت شروط استحقاق التعويض ، وذلك دون التقيد بالنص المانع السالف الذكر .

ورأينا بالنسبة لهذا الحكم ، هو ما سبق أن رأيناه بالنسبة للقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ ، من انه لا يجوز مصادرة حق التقاضى لا كليا ولا جزئيا ، أى انه لا يجوز دستوريا حظر الطعن بالالغاء فقط أو حظر الطعن بالالغاء والتعويض معا .

- مدى دستورية القانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ فى شأن جوازات السفر واقامة الأجانب :

ذهبت محكمة القضاء الادارى فى صدد مدى دستورية هذا القانون الى ما يلى (١) :

انه وان كانت حرية التنقل من مكان الى آخر هى احدى الحريات التى كفلها الدستور المصرى ، سواء فى ذلك دستور ١٩٢٣ الملغى ، أم

---

(١) ق . د فى ١٩٥٩/١١/٢٤ ، ق ١٧٤ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٨٢ ، ص ١٤٩ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد عبد العزيز البرادعى .

الدستور المؤقت الصادر بالاعلان الدستورى فى فبراير سنة ١٩٥٣ ، أم دستور سنة ١٩٥٦ ، أم الدستور المؤقت الحالى ، الا أن كفالة هذه الدساتير للحريات ليس معناه اطلاقها للأفراد ، بل ان هذه الدساتير بذاتها تجعل ممارسة هذه الحريات خاضعة للتنظيم بقوانين تصدرها الحكومة ، تبين فيها حدود هذه الحرية ، وكيفية ممارستها ، ومن ثم يكون قول المدعى بأن القانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ غير دستورى ، لا يتفق مع الواقع ، اذ هو لم يخرج عن كونه تنظيما لحرية الافراد فى التنقل والسفر خارج البلاد ، اقتضته ضرورة المحافظة على الأمن العام ، وعلى سلامة الدولة فى الداخل والخارج ، وحماية الاقتصاد القومى ، وهو أمر لا يخل بمبدأ الحرية فى ذاته ، وان كان يبين حدودها ، حتى لا يضر اطلاقها بصالح الجماعة ٠

وحكم المحكمة سالف الذكر يقيم التوازن بين فكرة الحرية وبين فكرة النظام ، عن طريق التوفيق بينهما ، بقصد الحفاظ على الحرية الفردية من جهة ، وعلى صالح الجماعة من ناحية أخرى ٠

ـ مدى دستورية المادة ١٣ من القانون رقم ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ فى شأن طرح النهر وأكله :

تقول المحكمة فى صدد هذا القانون (١) :

لا صحة فيما يثيره المدعى من أن القانون رقم ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن طرح النهر وأكله صدر مخالفا للدستور ، لأن المادة ١٣ منه هى فى حقيقتها نزع للملكية التى كانت ثابتة لأصحابها حتى صدر ذلك القانون ، والملكية بحكم الدستور مصونة لا تنزع الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل ٠ لا صحة فى ذلك لأن ملكية المدعى لأطيان طرح النهر المسلمة اليه ليست مستمدة من عقد شرائه للأكل ، وانما سنده القانونى فى هذه الملكية هو احكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ والذى تم بمقتضاه توزيع الطرح عليه كتعويض عن أكل النهر ٠ وقد جاء القانون رقم ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ وألغى هذا التوزيع بأثر رجعى يجيزه الدستور ، فزال بذلك سند التمليك وعاد الطرح الى ملكية الدولة حتى يتم التصرف فيه من جديد بطريق البيع الى

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦١/٢/١٤ ، ق ٥٧ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١١٧ ، ص ١٥٠ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته ٠

صغار المزارعين بالتطبيق لأحكام هذا القانون · ومادام سند التمليك وهو القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ قد زال بمقتضى أحكام القانون الجديد ، فلا يصح القول بعد ذلك بأن الملكية قد نزعت بلا مقابل · وعلى أية حال فان المشرع فى القانون رقم ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ رسم طريقا لتعويض أصحاب الأكل الذين ألغيت تسليماتهم بأن نص فى الفقرة الثالثة من المادة السابعة على أنه : « واذا كان حق تعويض أكل النهر قد سبق شراؤه بعد العمل بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ بعقد مسجل فيكون الثمن الذى تؤديه الهيئة معادلا لثمن الشراء الحقيقى والمصروفات القانونية حسبما تقدره لجنة يصدر بتشكيلها قرار من وزير الاصلاح الزراعى بشرط ألا يجاوز الثمن والمصروفات خمسين مثلا للضريبة » · ونظم المشرع بعد ذلك فى هذه المادة والمواد التى تليها طريقة طلب بيع حق أكل النهر ، والتظلم من تقرير اللجنة المشار اليها ، وحدد طريقة الفصل فى هذا التظلم · وهكذا لم يترك المشرع هذه المسألة الدقيقة دون أن يوليها ما تستحقه من عناية ورعاية صيانة لأصحاب الحقوق ·

ولاشك فى دستورية القانون سالف الذكر ، فى ضوء نص المادة ٦٦ من دستور ٥ مارس ١٩٥٨ ، التى نصت على انه « لا تسرى أحكام القانون الا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها · ومع ذلك يجوز فى غير المواد الجنائية النص فى القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة » ·

فاذا كان الأصل عدم رجعية القوانين ، الا أنه يجوز دستوريا فى غير المواد الجنائية الخروج على هذا المبدأ بنص يرد على سبيل الاستثناء من هذا الأصل ، وهو ما فعله القانون رقم ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ حين ألغى التوزيع الذى تم بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ فى ضوء نص المادة ٦٦ من الدستور الصادر عام ١٩٥٨ والذى أجاز رجعية القانون فى غير المواد الجنائية ·

وعلى ذلك فان رجعية القوانين ومدى جوازها فى حالة سكوت الدستور عن النص عليها لا تثور هنا ، لأن الواقع فى الحالة الماثلة ان هناك نصا دستوريا يجيز الرجعية ·

هذا فضلا عن أن القانون رقم ١٩٢ لسنة ١٩٥٨ رسم طريقا لتعويض أصحاب الأكل الذين ألغيت تسليماتهم ·

- مدى دستورية المـادة ١١ من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٥٨ بشأن قسمة أعيان الوقف :

تقـول المحكمة بصدد هذا القانون (١) :

ان النص التشريعى لا يكون غـير دستورى الا اذا كان مخالفا لنص دستورى قائم أو خرج على روحه ومقتضاه ، ومرد ذلك الى أن الدستور وهو القانون الأعلى فيما قرره لا يجوز أن يهدره قانون وهو أداة أدنى منـــــه ٠

ولمـا كان قضاء الالغـاء قد استجد بموجب قانون انشاء مجلس الدولة فى سنة ١٩٤٦ ، وكانت ولاية القضاء العادى بالنسبة للقرارات الادارية قاصرة على الفصل فى دعاوى المسئولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب اجراءات ادارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح دون أن يكون له سلطة تأويلها أو وقف تنفيذها ، فانه لا تثريب على السلطة التشريعية وهى التى قامت بانشاء قضاء الالغاء أن تعطله جزئيا سواء لفترة محدودة من الزمن أو بالنسـبة لبعض الحالات التى تراها تلبية للصالح العام ، ومن ثم فان ما يخـرجه القانون من ولاية القضاء يصبح معزولا عن نظره ٠ وعلى هذا الأصـــل صدرت التشريعات الموسعة والمضيقة لولاية القضاء فى جميع العهود وفى شتى المناسبات ، كالنصوص الدستورية المانعة من النظر فى أعمال السيادة سواء بالالغـاء أو التعويض ، وكالنصوص التى تمنع سـماع الدعاوى فى شـأن تصرفات السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية بعد انتهائها الغـاء وتعويضا ، وكالمـادة ١٣ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالاصلاح الزراعى التى تمنع جميع جهات القضاء من النظر فى طلبات الغاء أو وقف تنفيذ قرارات الاستيلاء أو فى المنازعات المتعلقة بملكية الأطيان المستولى عليها ، وكالمـادة السابعة من المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ الخاص بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبى التى تمنع القضاء الادارى من النظر فى طلبات الغاء قرارات الفصل أو وقف تنفيذها ، ولا شبهة فى دستورية هذه التشريعات جميعا مادام القانون هو الأداة التى تملك بحكم الدستور ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصاتها وانشاء أو الغاء طرق الطعن فى القرارات الادارية أو الأحكام القضائية ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦١/٤/٤ ، ق ٢٩٥ ، س ١٤ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٤٢ ، ص ١٩٧ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان ٠

لذلك فان الطعن بعدم دستورية المادة ١١ من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٥٨ التى قضت بمنع الطعن فى قرارات لجنة قسمة أعيان الوقف لا يستند الى أساس صحيح . ومن ثم فانه يتعين اعمال حكم هذه المادة بالنسبة لما تصدره لجنة الاعتراضات من قرارات . يستوى فى هذا الشأن أن تكون هذه اللجنة قد طبقت حكم القانون تطبيقا سليما أو أخطأت فى تطبيقه - كما يستوى أن يكون تشكيل اللجنة التى أصدرت القرار قد جاء مطابقا لحكم القانون أم مخالفا له ، لأن غاية المشرع هى سد باب المنازعة القضائية فى هذا الشأن بغية استقرار الدولاب الحكومى ، ومع ذلك فان ما ينعاه المدعى على تشكيل هذه اللجنة لا يقوم على أساس صحيح .

ونحن لا نقر المحكمة فيما ذهبت اليه فى هذا الحكم ، ونرى انها تبنت أفكار المحكمة الادارية العليا ، فى أن قضاء الالغاء وقد تقرر بقانون يمكن أن يتعطل بقانون. وفى انه يتعين اعمال القانون الذى قضى بتعطيل قضاء الالغاء سواء طبق تطبيقا سليما أو خاطئا . وهى أفكار سوف نتعرض لمدى صحتها عندما نناقش تفصيلا موقف المحكمة الادارية العليا من الرقابة على دستورية القوانين (١) .

- مدى دستورية القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ فى شأن أوامر التكليف للمهندسين :

تقول المحكمة فى صدد هذا القانون (٢) :

لا صحة فيما يدفع به المدعى من عدم دستورية القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ بمقولة انه أطلق حق الادارة فى تقييد الحريات وتأبيد تكليف المهندسين دون تحديد مدة معينة ، لا صحة فى ذلك ، اذ القانون المذكور ومن قبله القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ انما صدرا لمواجهة حاجة المشروعات الانتاجية التى زادت زيادة كبيرة مما استلزم زيادة عدد المهندسين لتنفيذها ، هذا فى الوقت الذى لوحظ فيه ان عددا منهم فى الوزارات والهيئات العامة المختلفة قد رغبوا فى التخلى عن وظائفهم مؤثرين العمل فى المشروعات الخاصة والأعمال الحرة ، وفى ذلك تعريض لمشروعات الدولة العامة لخطر

---

(١) أنظر تفصيل ذلك : ص ٦١٩ وما بعدها من هذا الجزء .

(٢) ق . د فى ١٩/١/١٩٦٥ ، ق ١٧٨ ، س ١٩ ، مجموعة احكام محكمة القضاء الادارى فى خمس سنوات ، بند ٢٤١ ، ص ٤٧٣ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الأفراد والهيئات برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز يوسف ومحمد فهمى طاهر .

التوقف وتعويق لسير الجهاز الحكومى بوجه عام ، فصدر قانون تكليف المهندسين لمواجهة الاحتياجات العامة الى المهندسين الجدد والابقاء فى الوقت ذاته على الموجودين فى الخدمة . فثمة مصلحة عامة عليا اذن استوجبت صدور هذا القانون تتطلب الحفاظ عليها وهى تسمو على المصلحة الفردية ، وضرورة تقدر بقدرها باستمرار التكليف طالما أن الخطر على هذه المشروعات لايزال قائما ، ولا يمكن تحديد أجل يعينه القانون مقدما لا يجوز بعده مد مدة التكليف ، اذ أن الأمر متعلق بمشروعات كل جهة ومدى ما تواجهه من خطر التوقف ، ولذلك جاء نص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ معدلا بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ مطلقا جواز مد أمر التكليف مددا أخرى دون قيد زمنى ، ولا يعنى النص على هذا النحو اطلاق يد الادارة فى تقييد حرية المهندس المكلف وتأبيد تكليفه الى مدة لا نهاية لها ، اذ أن حق الادارة فى مد مدة التكليف مؤقت بطبيعته اذ أنه مقيد من جهة بدرجة الوظيفة التى يشغلها الموظف ، ومن جهة أخرى بالغاية التى تغياها المشرع من اصدار القانون والحكمة التى رمى اليها ، وهى عدم توقف المشروعات العامة . ومتى تحققت هذه الغاية سواء باتمام هذه المشروعات فى الجهة المكلف بها المهندس أو بتوافر عدد المهندسين فيها مما لا يخشى معه توقفها زال المبرر للتكليف ، وزالت تبعا لذلك الحاجة الى مد مدة التكليف . ومن ثم فان النعى بعدم دستورية القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٦٤ وبمخالفته لحقوق الانسان يكون فى غير محله ، لعدم خروج هذا القانون على الأصول الدستورية وعدم اهداره للحقوق الطبيعية للانسان وان فرض تجنيد من عناهم فى خدمة المشروعات الانتاجية ابتغاء مصلحة الدولة العليا ، وهى مصلحة عامة كبرى تسمو على المصلحة الفردية وتبرر مشروعية أحكامه .

والحكم سالف الذكر وازن بين مصلحتين ، المصلحة العامة والمصلحة الفردية ، فغلّب المصلحة العامة ، وهو أمر لا اعتراض عليه اذا تعارضت المصلحتان ولم يكن فى الامكان التوفيق بينهما .

وتفضيل المصلحة العامة بتقييد حرية المهندس لا يعنى تأبيد هذا التقييد . فجهة الادارة من حقها أن تستغنى عن المهندس المكلف لديها

اذا أصبح لديها من المهندسين ما يكفى حاجتها ، أو اذا لم تعد المشروعات التى تنفذها - لسبب أو لآخر - فى حاجة اليه .

- مدى دستورية قرار وزير التجارة رقم ٣٥٥ لسنة ١٩٥٢ فى شأن شروط مزاولة مهنة القبانة :

ذهبت محكمة القضاء الادارى فى صدد مدى دستورية هذا القرار الى ما يلى (١) :

تنص المادة التاسعة من القانون رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٥١ بشأن تنظيم مهنة القبانة على انه « لا يجوز مزاولة حرفة القبانة العمومية قبل الحصول على رخصة من مصلحة الدمغ والموازين ، وتعين الرسوم الواجب تحصيلها والشروط الواجب توافرها للحصول على هذه الرخصة وتجديدها وجميع الشروط الأخرى المتعلقة بمزاولة هذه الحرفة بقرار من وزير التجارة » . وتنفيذا لهذا الحق الذى خولته هذه المادة لوزير التجارة ، أصدر قراره رقم ٣٥٥ لسنة ١٩٥٢ ، متضمنا الشروط الواجب توافرها فى القبانى . فنصت المادة السادسة من هذا القرار على انه « يشترط فيمن يزاول حرفة القبانة العمومية : (١) ألا يكون من موظفى أو مستخدمى الحكومة أو مجالس المديريات أو المجالس البلدية والقروية . (٢) ألا يكون من المشتغلين بتجارة القطن أو الحبوب أو الفاكهة أو المسلى أو المعادن النفيسة أو الأحجار الكريمة ... الخ » . ونصت المادة السادسة عشرة من هذا القرار على أن « تعتبر الرخصة ملغاة اذا فقد القبانى أحد الشروط المنصوص عليها فى البندين أ ، ب من المادة الأولى أو المادة السادسة » .

ومفهوم هذه النصوص ، أن المشرع أوجب على القبانى ألا يكون من المشتغلين بتجارة الأقطان أو الحبوب ، وجعل جزاء مخالفة هذه الشروط اعتبار الرخصة ملغاة . ولا يغير من هذا النظر ما يقول به المدعى ، من أن القرار رقم ٣٥٥ لسنة ١٩٥٢ جاء مخالفا للدستور الذى قرر حرية الاتجار ، اذ أن دستور سنة ١٩٥٦ قد استهدف فى الحقوق التى قررها لأفراد الشعب مصلحة جماعية وقرن أغلبها ، ومن بينها حرية العمل ، بكفالة تنظيم القانون لها . ولذلك فللسلطة التشريعية أن تصدر من القوانين

---

(١) ق . د فى ١٩٥٩/١٢/٢٢ ، ق ١٤٦ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٩٧ ، ص ١٧٣ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز البرادعى وأحمد عبد الجواد شحاته .

ما يقيد استعمال هذه الحقوق ، دون أن يؤثر ذلك فى دستوريتها ، وتكون التشريعات الصادرة بناء على ذلك مبينة شروط استعمال هذه الحقوق غير مخالفة للدستور ٠

ووفقا لهذا الحكم فان تنظيم حرية العمل بقانون أو بناء على قانون أمر جائز قانونا ٠ واذا تضمن هذا التنظيم قيودا على حرية العمل ، فان ذلك لا يجعل الأداة التى قامت بهذا التنظيم مشوبة بعدم الدستورية ٠

ثانيا ـ موقف المحكمة الادارية العليا من مدى دستورية حظر التقاضى الوارد فى القوانين التى تتعلق بالحقوق والحريات العامة :

تعرضت المحكمة الادارية العليا فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ، لمدى دستورية عدد من القوانين تتعلق بالحقوق والحريات العامة ، وذلك على التفصيل التالى :

ـ مدى دستورية المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسى رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ :

ذهبت المحكمة الادارية العليا (١) الى أن المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسى رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ معدلة بالمرسوم التشريعى رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٢ ـ فيما قضت به فى فقرتها الثالثة من أن « يسرح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم غير تابع لأى طريق من طرق المراجعة » ـ تعتبر من الناحية الدستورية غير نافذة بالنسبة الى المحكمة العليا ، مادامت تتعارض فى تقييدها لاختصاص هذه المحكمة مع المادة ١٢٢ من دستور سنة ١٩٥٠ ، التى أطلقت الاختصاص لتلك المحكمة ، ذلك الاختصاص الذى أكده الدستور الصادر فى سنة ١٩٥٣ ، لما يتميز به الدستور من طبيعة خاصة تضفى عليه صفة القانون الأعلى وتسمه بالسيادة ، فهو بهذه المثابة سيد القوانين جميعها ، بحسبانه كفيل الحريات وموئلها ، ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها ، ويستتبع ذلك انه اذا تعارض قانون عادى مع الدستور فى أية منازعة من المنازعات التى تطرح على المحاكم ، فقامت بذلك لديها صعوبة مثارها أى القانونين هو الأجدر

---

(١) ع فى ٢٦ من نيسان (أبريل) سنة ١٩٦٠ ، ق ٣ و ٤ ، س ١ ، مجموعة السنة الخامسة ، بند ٧٤ ، ص ٦٩٩ .

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة المستشار السيد على السيد وعضوية المستشارين على بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل ومحمود محمد ابراهيم وعبد المنعم سالم مشهور .

بالتطبيق ، وجب عند قيام هذا التعارض ، أن تطرح القانون العادى وتهمله وتغلب عليه الدستور وتطبقه ، بحسبانه القانون الأعلى الأجدر بالاتباع · واذا كان القانون العادى يهمل عندئذ ، فمرد ذلك فى الحقيقة الى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين ، تلك السيادة التى يجب أن يلتزمها كل من الشارع عند اصداره القوانين ، والقاضى عند تطبيقه اياها على حد سواء · ومن ثم فما أطلقه الدستور السورى من اختصاص المحكمة العليا فى ابطال القرارات الادارية والمراسيم ، لا يقيده قانون ، مادام لم يفوض من الدستور بنص خاص فى هذا التقييد أو التحديد · وبناء عليه ، يظل الاختصاص معقودا لتلك المحكمة بهذا الاطلاق ، على الرغم من التقييد الوارد فى المادة ٨٥ سالفة الذكر · ولا حجة فيما نصت عليه المادة ١٦٣ من الدستور ، من أن التشريع القائم المخالف له يبقى نافذا مؤقتا ، الى أن يعمل بما يوافق أحكامه ، ولا فيما نصت عليه المادة الثالثة من القانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٤ من أن القوانين والمراسيم التشريعية الصادرة من غير سلطة شرعية قبل أول آزار (مارس) سنة ١٩٥٤ ، والتى لم تلغ بنص تشريعى ، تبقى سارية المفعول الى أن تعدل من قبل السلطة المختصة ، لعدم انصراف الأولى الى المرسوم التشريعى رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٢ الذى لم يكن قائما وقت صدور دستور سنة ١٩٥٠ وعدم امتداد الثانية الى القوانين الدستورية ·

ولا يغير من هذا الوضع ، صدور الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة فى ٥ من آذار (مارس) سنة ١٩٥٨ ، لأن صدوره لا يعنى أن تسقط جميع النظم والتشريعات السابقة عليه ، بل يسقط منها فقط ما يتعارض مع أحكامه ، وهذا هو عين ما رددته المادة ٦٨ من هذا الدستور ، التى نصت على أن « كل ما قررته التشريعات المعمول بها فى كل من اقليمى مصر وسوريا عند العمل بهذا الدستور تبقى سارية المفعول فى النطاق الاقليمى المقرر لها عند اصدارها · ويجوز الغاء هذه التشريعات أو تعديلها وفقا للنظام المقرر بهذا الدستور » · وقد بان مما تقدم ، انه عند صدور هذا الدستور ، كان الوضع القانونى القائم فى الاقليم السورى ، هو اطلاق الاختصاص للمحكمة العليا ، على الرغم من القيد الوارد فى المادة ٨٥ من القانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ · ولم يصدر أى قانون فى ظل الدستور المؤقت

يقيد هذا الاختصاص فى الاقليم المذكور . كما انه لما صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة ، حدد اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى على الوجه المبين به ، ولم يتضمن أى نص خاص يردد فيه التقييد الوارد فى المادة ٨٥ المشار اليها ، بالنسبة الى الاقليم الشمالى . ومن ثم تكون المحكمة العليا بدمشق ، ومن بعدها مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى ، غير ممنوعين من نظر طلبات الغاء القرارات الادارية آنفة الذكر .

وليس لنا من تعليق على الحكم سالف الذكر سوى القول انه مادامت المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسى ، التى تقضى بأن تسريح الموظف المقرر صرفه من الخدمة بمرسوم لا يخضع لأى طريق من طرق المراجعة ، تتعارض مع الدستور ، بالنسبة لتقييد اختصاص المحكمة العليا ، فانه يتعين طرحها فى هذا الخصوص ، وهو ما أخذت به المحكمة بحق فى الحالة الماثلة .

ـ طبيعة القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم الجامعات المصرية ومدى دستورية المادة ٢٩١ منه :

أقام أحد الطلبة دعوى فى ١٩٥٦/٥/٩ طالبا من محكمة القضاء الادارى الحكم بوقف تنفيذ القرار الصادر فى ٢٨ من ابريل سنة ١٩٥٦ من لجنة تأديب الطلبة بجامعة عين شمس بفصله من كلية الحقوق ، الى أن يفصل فى الموضوع ، وبالغاء القرار المذكور ، مع ما يترتب على ذلك من آثار . وفى ١٩٥٦/٦/٥ قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه . وقد طعن رئيس هيئة مفوضى الدولة فى هذا الحكم ، طالبا الغاءه ورفض طلب وقف التنفيذ . وفى ٢٠ من سبتمبر سنة ١٩٥٦ نشر القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ الذى نص فى المادة ٢٩١ منه على أنه « لا يجوز الطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة قضائية فى القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها » . وقد ذكر المدعى ان المادة المذكورة لا تسرى الا على ما يقع فى ظلها ، فى حين أن الواقعة المنسوبة اليه ترجع الى ١٩٥٦/١/٢٩ ، وبذلك تخرج من نطاق تطبيق القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ . ولما كان هذا القانون قد الغى طريقا من طرق الطعن فانه لا يكون له أثر رجعى الا بنص صريح ، وقد خلا من مثل هذا النص ، ومن ثم فلا يسرى على ما رفع من دعاوى بطلب الغاء قرارات ادارية صادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها قبل صدوره ، وذلك تطبيقا للقاعدة القانونية الواردة فى الفقرة الثالثة من المادة الاولى من قانون المرافعات .

وقد ثار التساؤل عما اذا كان نص المادة ٢٩١ يعتبر من القوانين المعدلة للاختصاص وفقا للفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون المرافعات ، أم من القوانين المنظمة لطرق الطعن طبقا للفقرة الثالثة ، ذلك انه اذا كانت الأولى سرى النص على خصوصية النزاع وامتنع على المحكمة نظر الدعوى ، مادام القانون المذكور قد أصبح معمولا به قبل اقفال المرافعة فيها ، وان كانت الثانية فلا يسرى النص عليها مادام قد أصبح معمولا به بعد أن كان قد صدر القرار محل المنازعة وكذلك الحكم المطعون فيه ٠

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا (١) فى ردها على هذا التساؤل الى أن المراد بالقوانين المعدلة للاختصاص القوانين التى تغير الولاية القضائية أو الاختصاص النوعى أو المحلى ، دون أن تلغى محكمة أو تزيل جهة قضاء ، والا لأحدث هذا الالغاء أثره حتما بمجرد نفاذ القانون الذى صدر ، وتنتقل الدعاوى التى كانت قائمة أمام المحكمة الملغاة الى جهة القضاء التى عينها ما لم ينص على غير ذلك ٠ أما المنظمة لطرق الطعن فهى تلك التى تلغى طريق طعن كان موجودا وقت صدور الحكم ، وأصبح للمحكوم عليه بصدوره الحق فى سلوكه ، أو توجد طريق طعن لم يكن موجودا قبل صدور الحكم الذى حصل عليه المحكوم له غير قابل لهذا النوع من الطعن ، أى بالنسبة الى أحكام يجعلها القانون الجديد قابلة لطريق طعن جديد يفتحه ، أو يحرمها من طريق طعن موجود يسده ٠ وغنى عن البيان ، ان اعمال الفقرة الثالثة يفترض بقاء الاختصاص لجهة القضاء للفصل فى النزاع ، أما اذا امتنع ذلك عليها بأن أصبحت معزولة عن نظره بحذافيره ممنوعة من سماعه على وفق الفقرة الاولى ، وجب تطبيق هذه الفقرة نزولا على حكم الشارع فى منع أية هيئة قضائية من التصدى لنظر مثل هذا النزاع ، أياً كان مثاره أو مرحلته فى درجات التقاضى ، مادام القانون المعدل للاختصاص القاضى بمنع جميع جهات القضاء من نظره برمته قد أصبح معمولا به قبل قفل باب المرافعة فى الدعوى ٠

---

(١) ع فى ١٩٥٦/١٢/١ ، ق ١٦١٧ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ١٥ ، ص ١٢٢ ٠ وانظر كذلك حكمها فى ١٩٥٧/٦/٨ ، ق ١٧٨٩ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ١١٧ ، ص ١١١٥ ٠

صدر هذان الحكمان من المحكمة برياسة المستشار السيد على السيد رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين السيد الديوانى والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل ٠

ولما كان نص المادة ٢٩١ من القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ لا يهدف الى مجرد تنظيم طرق الطعن سواء بالنسبة الى القرارات الادارية التى عناها أو الأحكام الصادرة فى شأنها ، بل يقصد فى الواقع من الأمر ، الى منع أية جهة قضائية من نظر منازعة يكون موضوعها الطعن فى القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها ، وهو بهذه المثابة قانون معدل لاختصاص مجلس الدولة فى هذا الخصوص ، مما لا معدى معه من تطبيق الفقرة الاولى ، مادام ذلك القانون قد أصبح معمولا به قبل قفل باب المرافعة فى هذه المنازعة ، والنزول على حكمه والقضاء بعدم جواز نظرها ٠

وتدعيما لما ذهبت اليه المحكمة قالت (١) : انه لفهم ما اذا كان القانون الجديد هو فى حقيقته قانون متعلق بالاختصاص أم قانون متعلق بتنظيم طرق الطعن أمام درجات التقاضى فى حكم المادة الأولى من قانون المرافعات ، لا يجب الوقوف عند مجرد التعبيرات والألفاظ التى ترد فى صياغة القانون الجديد ، بل يجب التحرى عن مقصود الشارع ، لأن من الأصول المسلمة فى التفسير ان العبرة بالمعانى لا بالألفاظ والمبانى ٠ وعلى هدى ذلك ، فان الشارع اذ نص فى المادة ٢٩١ من القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم الجامعات على أنه « لا يجوز الطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ أمام أية جهة قضائية فى القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها » انما عنى بعبارة « الطعن » الدعوى التى ترفع أمام القضاء والتى يكون موضوعها طلب الغاء قرار صادر من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها أو وقف تنفيذه ، ولم يقصد من تلك العبارة أى معنى خاص بتنظيم الطعن فى الأحكام أمام درجات التقاضى ، بل قصد الى عزلها عن نظر مثل هذه المنازعات ، أو بعبارة أخرى انها لا تختص بها ٠ وآية ذلك أن الشارع قد يستعمل عبارة « عدم جواز النظر » أو « عدم سماع الدعوى » أو « عدم قبولها » ، وهو يقصد فى الحقيقة من هذه العبارات ليس تقرير حكم خاص بشكل الدعوى أو بموضوعها ، وانما تقرير حكم معدل للاختصاص ٠ ونجد استعمال هذه العبارات بالمعنى المذكور (أى بمعنى التعديل فى الاختصاص) مرددا فى قوانين عدة يكفى الاشارة فى هذا المقام الى ما كان خاصا باختصاص مجلس الدولة ٠ فمثلا استعمل القانونان رقما ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة و ٩ لسنة ١٩٤٩ الخاص بهذا المجلس عبارة « لا تقبل » الطلبات المتعلقة بعمل من

---

(١) ع فى ١٩٥٧/٦/٨ ، ق ١٧٨٩ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ١١٧ ، ص ١١١٥ ٠

أعمال السيادة ، بمعنى أن القضاء الادارى لا يختص بنظرها ، ولذا استعمل الشارع فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بتنظيم مجلس الدولة فى المادة ١٢ منه عبارة « لا يختص » مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ، أى باللفظ الأدق فى التعبير عن المعنى المقصود •

أما عن مدى دستورية القانون المذكور ، فقد ناقشت المحكمة الاداريه العليا ما اذا كان نص المادة ٢٩١ من القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ فى شأن تنظيم الجامعات المصرية يهدر حق التقاضى أم لا ، وما اذا كان دستوريا أو غير دستورى ، فقالت فى هذا الصدد (١) :

يجب عدم الخلط بين أصلين لا تعارض بينهما ، وهما : (أولا) ان الحق شىء ووسيلة المطالبة به شىء آخر • و (ثانيا) ان القانون هو الذى يحدد وسيلة المطالبة بالحق ويعين الجهة التى يلجأ اليها صاحب الحق لإقتضاء حقه ، قضائية كانت هذه الجهة أو غير قضائية ، فالحق هو سلطة أو مزية يقررها القانون لصاحب الشأن ، وهو يظل كامنا ساكنا لا ينشط ولا يتحرك الا اذا اعتدى عليه ، وسكونه فى حالة عدم الاعتداء ونشاطه وتحركه فى حالة الاعتداء هما مظهران وحالتان لشىء واحد ، ولكنه حتى فى حالة النشاط والتحرك عند الاعتداء ليس من المحتم أن تكون وسيلة اقتضاء الحق أو رده الى نصابه هى المطالبة القضائية وحدها ، أو أمام جهة قضائية معينة دون أخرى ، بل قد تكون غير الوسيلة القضائية أو قد تكون وسيلة قضائية بوجه معين أو بآخر أمام جهة معينة أو أخرى ، كل ذلك حسبما يحدده القانون ويعينه • وآية ذلك كله ان الحق قد يعتدى عليه فينشط فى الصورة المتحركة ، ومع ذلك لا يلزم أن يلجأ صاحب الحق الى المحاكم لاقتضائه ، فقد يلجأ الى الجهات الادارية أو النيابة العامة بطريق الشكوى ليرد الحق الى نصابه دون أن يضطر الى اللجوء الى القضاء حتى ولو كانت وسيلة الالتجاء اليه متاحة له من الأصل ، مما يؤكد أن الغاء الوسيلة القضائية ليس معناه الغاء أصل الحق فى ذاته • وآية أخرى ان الحق قد يعترف به القانون ويقرره ، ومع ذلك لا يكفله بمطالبة قضائية ، فالالتزام الطبيعى من جانب الدائن حق وان كان غير مكفول بدعوى قضائية • فاذا وفاه المدين لما استطاع أن يسترد ما أداه ، ولو أنه

---

(١) ع فى ١٩٥٧/٦/٨ ، ق ١٧٨٩ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ١١٧ ، ص ١١١٥ •

لم يكن حقا لكان المدين فى حل من أن يسترد ما أداه على أساس انه وفاء بغير سبب ، فيحق له أن يسترد ما دفعه بدون حق · ويخلص من ذلك أن ترتيب الحق وتقريره شئ وتحديد الوسيلة القانونية لاقتضائه شئ آخر · كما أن القانون قد يعين جهة غير المحاكم يلجأ اليها صاحب الحق لاقتضاء حقه ، كالجهات الادارية - ومنها الهيئات الجامعية - وكالجهات الادارية ذات الاختصاص القضائى ، بل وقد يحظر اللجوء الى المحاكم ، كل ذلك حسبما يقرره القانون فى هذا الشأن · وعلى هدى ما تقدم ، فان المادة ٢٩١ لا تهدر أو تمس أصل حق الطلاب فى فرص الدخول فى الامتحانات أو فى غيرها ، حسبما تقرره لهم القوانين واللوائح الجامعية ، وانما تمنع فقط أية جهة قضائية من نظر الدعاوى التى يكون موضوعها طلبات الغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة من الجامعة فى شئون طلابها ، دون الاخلال بأصل حق الطلبة فى اللجوء الى الجهات الأخرى ، كالهيئات الجامعية أو الرياسية بالنسبة لها ، لاقتضاء حقوقهم بحسب القوانين واللوائح ان كان لهم فى ذلك وجه ، حتى ولو كانت هذه الحقوق قد رفعت بشأنها دعاوى الغاء أو وقف تنفيذ وأصبحت المحاكم غير مختصة بنظرها بمقتضى تلك المادة ، مادامت هى لم تمس أصل الحقوق المذكورة فى ذاتها ولم تقرر الغاءها بأثر رجعى · كما انه مازال لهؤلاء الطلبة الحق فى الالتجاء الى القضاء بدعوى التعويض عن تلك القرارات ، ان كان لذلك وجه ، اذ الذى منع من اختصاص القضاء هو الوسيلة القضائية بطلب الالغاء ووقف التنفيذ فقط ·

واستطردت المحكمة قائلة : انه لا وجه للنعى على نص هذه المادة بعدم الدستورية بمقولة انه حرم الطلبة من اللجوء الى قاضيهم الطبيعى ، وهو القضاء الادارى ، بطلب حمايتهم من اعتداء الادارة ، بالغاء القرارات أو وقف تنفيذها ، ولا بمقولة انه يهدر مبدأ المساواة أمام القضاء ، لأنه حرم طائفة من الأفراد - وهم الطلبة - من الالتجاء الى القضاء الادارى بطلب الالغاء أو وقف التنفيذ فى الوقت الذى يسمح به لغيرهم من الأفراد - لا وجه لذلك كله ، لأن من المسلم كأصل دستورى أن القانون هو الذى يرتب جهات القضاء ويحدد نطاق ولايتها ويوزع الاختصاص بينها ، كما انه هو الذى يقرر الحقوق ويحدد وسائل المطالبة بها ، قضائية كانت أو غير قضائية ،

ولا يلزم حتما أن تكون تلك الوسيلة قضائية ، أو أن تكون قضائية على وجه معين ، كطلب الالغاء أو وقف التنفيذ ، دون وجه آخر ، كطلب التعويض ، بل المرد فى ذلك كله الى ما يرتبه القانون ويحدده وبالشروط والأوضاع التى يقررها ، لأنه هو الأداة الدستورية التى تملك ذلك كله فى حدود الدستور وبغير خروج على مبادئه ٠

كما أن من المسلمات كذلك كأصل دستورى أن المقصود بالمساواة أمام القضاء هو عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية ، والمادة ٢٩١ - اذ أخرجت من اختصاص القضاء النظر فى طلبات الغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها - انما عدلت هذا الاختصاص ليسرى فى حق طائفة الطلبة جميعا ، لا فرق من هذه الناحية بين فرد من هذه الطائفة وآخر ، فهم جميعا سواء أمام القضاء فى هذا الشأن ، وهذا هو المقصود بالمساواة أمام القضاء من الناحية الدستورية ، ولكن لا يمكن أن تفهم المساواة أمام القضاء بالقياس بينهم وبين طائفة أخرى من الأفراد لا شأن لها بالنظم الجامعية لعدم التماثل فى المراكز القانونية ٠

تعليقنا على حكم المحكمة الادارية العليا :

هناك عدة ملاحظات يمكن ابداؤها على الحكم المذكور نجملها فيما يلى :

١ - انتهت المحكمة الى أن تحريم القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ الطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة قضائية ، فى القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية فى شئون طلابها ، يعتبر من القوانين المعدلة للاختصاص ، لا المنظمة لطرق الطعن فى الأحكام ٠

وما ذهبت اليه المحكمة غير صحيح ، اذ هو لم يمس بالتعديل اصل اختصاص مجلس الدولة فى الغاء القرارات الادارية ، وانما هو شلّ حق الطعن فى هذه القرارات بالذات ، التى لاتزال بحسب طبيعتها قرارات ادارية من نوع ما يختص بالغائه مجلس الدولة ٠ فالقانون الذى يحظر دعاوى بعينها ، من نوع ما تختص بنظره جهة قضائية معينة ، لا يمكن أن ينسب اليه انه يعدّل فى اختصاص هذه الجهة ، بل هو فى الحقيقة يجعل هذه الدعاوى غير مقبولة ، لأنه ينصب على حق الادعاء لا على جهة

التقاضى . وتعبير المشرع « بعدم جواز الطعن » ليس فى الواقع سوى صورة أخرى للتعبير عن « عدم القبول » (١) .

يؤيد هذا النظر ، ان هذه القوانين وقد سكتت عن حظر المطالبة بالتعويض عن هذه القرارات ، فقد أقر القضاء الادارى حق أصحاب الشأن فى هذه المطالبة . ولو أن المسألة مسألة اختصاص ، لوجب أن يمتنع على القضاء الحكم بتعويض عن تلك القرارات الادارية التى يقال انها خرجت عن ولاية القضاء الادارى ، أو على الأقل لوجب أن يقضى بعدم الاختصاص بنظر دعوى التعويض اذا لم تتحقق المسئولية ، فى حين أنه يقضى برفض الدعوى فى هذه الحالة (٢) .

ولقد انتهت محكمة القضاء الادارى (٣) فى هذا الشأن الى أن المادة ٢٩١ تعتبر ملغية لطريق من طرق الطعن فى الأحكام ، لذا فانها لا تسرى على الدعاوى التى رفعت قبل صدور هذه المادة . وقالت المحكمة فى هذا الصدد : « ان المحكمة ترى ان هذا الدفع (الدفع بعدم الاختصاص) فى غير محله ، لأن هذه الدعوى قد رفعت من قبل صدور ونشر القانون سالف الذكر ، والذى لم ينص فيه على العمل به بأثر رجعى ، ولأن نص المادة المشار اليه يتضمن الغاء طريق طعن كان قائما من قبل ، ومن ثم لا يسرى على القرارات الادارية السابقة على صدوره عملا بالمادة الأولى من قانون المرافعات » .

٢ - يفرق الحكم بين الحق وبين وسيلة المطالبة به . فالحق هو سلطة أو مزية يقررها القانون لصاحب الشأن . أما الوسيلة فقد تكون قضائية أو غير قضائية بحسب تحديد القانون لها . والمادة ٢٩١ سالفة الذكر - كما تقول المحكمة - لم تمس أصل حق الطلاب فى فرص الدخول فى الامتحانات وانما فقط تمنع أية جهة قضائية من نظر دعاوى الالغاء ووقف التنفيذ . كما أنه مازال للطلبة الحق فى الالتجاء الى الجهات الأخرى كالهيئات الجامعية أو الرياسية بالنسبة لها ، لاقتضاء حقوقهم ان كان لهم فى ذلك وجه . كما أن لهم الحق فى الالتجاء الى القضاء بدعوى التعويض .

والتفرقة بين الحق ووسيلة اقتضائه مسألة لا نزاع فيها ، لكن امكانية

---

(١) و (٢) د. محمد عصفور ، مذاهب المحكمة الادارية العليا فى الرقابة والتفسير والابتداع ، طبعة ١٩٥٧ ، ص ١٠١ - ١٠٢ .

(٣) ق. د فى ١٩٥٦/١٢/٢٥ ، ق ١٩٤٥ ، س ١٠ .

تجريد حق التقاضى وهو حق دستورى من الوسيلة التى تحميه هو ما يمكن أن نخالف فيه الحكم • ان الحكم يقول ان هذه الوسيلة قد تكون قضائية أو غير قضائية بحسب تحديد القانون لها ، لكنا نقول ان الوسيلة الوحيدة والفعالة التى تحمى هذا الحق هى الوسيلة القضائية • ان تجريد حق التقاضى من امكانية اللجوء فى شأنه الى القضاء لحمايته من شأنه أن يهدر هذا الحق • وحتى لو أباح القانون لصاحب الحق اللجوء فى شأنه الى الادارة متظلما ، فان ذلك لا يضمن له حماية حقه • ان ضمان هذا الحق منوط بالفصل فى النزاع من جانب سلطة محايدة ومستقلة هى السلطة القضائية •

هذا فضلا عن انه اذا حدد الدستور وسيلة معينة هى المطالبة القضائية للوصول الى الحق ، تعين التزام هذه الوسيلة ، ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تهدرها • فالدستور خول السلطة القضائية وحدها حق الفصل فى الخصومات القضائية دون السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولا يتأتى للسلطة القضائية أن تباشر هذه الوظيفة التى أسندها اليها الدستور ، الا اذا تمكن الأفراد من ممارسة وسيلة المطالبة القضائية ، مادام ان السلطة القضائية لا تختص بانزال كلمة القانون الا فى المنازعات التى ترفع اليها من أصحاب الشأن • وينبنى على ذلك أن كل تقييد لوسيلة المطالبة القضائية هو فى حقيقته تقييد لوظيفة السلطة القضائية فى مزاولة اختصاصها ، بما ينطوى عليه ذلك من تعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ، واهدار للحقوق ذاتها التى كفلها الدستور •

واذا جاز للمشرع من باب التخفيف من أعباء السلطة القضائية ، أن ينص على أن تتولى جهة غير قضائية فحص موضوع المنازعة ابتداء ، كى ترد هذه الجهة الى صاحب الشأن حقه ، فانه اذا لم تنصفه هذه الجهة ، وجب أن يمكن من الالتجاء الى وسيلة المطالبة القضائية باعتبارها الأصل •

ان تقرير حق ما وحجب الوسيلة القضائية التى يمكنها حمايته أمر قد يكون من شأنه أن يجعل تقرير هذا الحق من قبيل العبث •

٣ - تقول المحكمة ان حرمان الطلبة من طلب وقف تنفيذ والغاء القرارات الصادرة من الجامعة فى شأنهم فى الوقت الذى يسمح فيه لغيرهم من الأفراد بالالتجاء الى القضاء لا يهدر مبدأ المساواة ، لأن المقصود بمبدأ المساواة أمام القضاء هو عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية •

ومفهوم المساواة على النحو سالف الذكر مسألة تحتاج الى اعادة نظر • ان المعاملة الواحدة بين أفراد طائفة واحدة تماثلت مراكزهم يمكن أن تخالف مبدأ المساواة ، اذا لم يكن هناك سبب معقول يبرر إفراد هذه الطائفة دون غيرها من الطوائف بمعاملة خاصة • لماذا يحرم على طائفة الطلبة دون غيرها من الطوائف اللجوء الى القضاء الادارى لطلب وقف تنفيذ والغاء القرارات الصادرة فى شأنهم ؟

ليس المقصود بالمساواة - كما ذهب الحكم سالف الذكر - هو عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة ، بل المقصود هو عدم التفرقة بين الأفراد جميعا ، اذا تماثلت حقوقهم المعتدى عليها وتلك التى يختص بها القضاء • فاذا اختص القضاء بالفصل فى القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو فى طلبات الغاء القرارات الادارية فيما يتعلق بالموظفين ، وجب أن يختص القضاء بكافة المنازعات والطعون التى تتعلق بهذه المسائل ، وان انقسم الأفراد الى طوائف متعددة ، مادامت طبيعة هذه المسائل واحدة• فلا يفهم مطلقا أن يختص القضاء بأنواع معينة من المنازعات اذا تعلقت بطائفة معينة من الأفراد كالموظفين ، ولا يختص بهذه الأنواع ذاتها من المنازعات اذا تعلقت بطائفة أخرى كالطلاب • كما ان طبيعة قرار الترقية واحدة سواء تعلقت بموظف فى الدرجة التاسعة أو الثامنة أو تعلقت بموظف فى الدرجة الثانية أو الأولى ، وبالتالى لا تجوز التفرقة بينهما فى صدد حق اللجوء الى القضاء لمجرد أن أحدهما يشغل درجة دنيا والآخر يشغل درجة عليا (١) •

ان حرمان القانون طائفة من الطلبة من اللجوء الى القضاء معناه انه أخرج من اختصاص القضاء هذه الطائفة وسوى بينها • وليس فى ذلك احترام لمبدأ المساواة اذ فى هذه الحالة هناك احترام للمساواة فى الحرمان ، أما المساواة فىالالتجاء الى القضاء فلن تكون متحققة الا اذا سوينا بين هذه الطائفة وبين سائر الأفراد المتمتعين بحق الالتجاء الى القضاء •

٤ - يعاب على تفسير المحكمة الادارية العليا للمادة ٢٩١ النتائج العملية الخطيرة التى ينتهى اليها • فالمعروف أن كثيرا من دعاوى الطلبة التى رفعت قبل صدور القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٦ قررت محكمة القضاء الادارى وقف تنفيذ القرارات المطعون فيها ، وقد ترتب على ذلك أن قطع الطلبة فى دراساتهم شوطا بعيدا ، بل ان كثيرين منهم قد انتهوا منها وحصلوا على شهاداتهم العالية • فلو طبق المبدأ الذى وضعته المحكمة الادارية العليا على الدعاوى الموضوعية عند نظرها فكيف يمكن تدارك النتائج السيئة التى تترتب على هذا التطبيق ؟ ان تطبيق مبدأ المحكمة

---

(١) د• فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص ٦٦٧ •

على اطلاقه معناه اهدار جميع الحقوق المشروعة التى اكتسبت استنادا الى أحكام وقف التنفيذ وحرمان القضاء الموضوعى من حقه فى فحص النزاع لتقدير سلامة القرارات المستعجلة ونصيبها فى الإبقاء أو الإلغاء (١) .

- مدى دستورية القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ :

تناولت المحكمة الادارية العليا ما قضى به هذا القانون من منع سماع الدعوى بالغاء قرارات الفصل بغير الطريق التأديبى ، وقالت فى هذا الصدد (٢) :

ان القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ هو قانون دستورى فى جميع ما اشتمل عليه ، لأنه صادر من سلطة تملك التشريع فى البلاد ، وقد دعت الى اصداره حكمة تتصل بمصلحة عليا هى ضرورة تطهير الأداة الحكومية مما شابها من أدران رعاية للصالح العام . ومتى قامت تلك الحكمة فان ما يصدر على هديها من تشريعات يتسم بالشرعية ، مادامت الغاية منها هى حماية المجتمع وصون مصالحه . وقد اعتنق الدستور المصرى نظرية الضرورة فى عدة مواطن ، ولم تتخلف التشريعات المدنية والجنائية بل وأحكام القضاء عن تقدير ما للضرورة من مقتضيات . واذا كانت الحكمة التى تدعو الى اصدار تشريع كتشريع التطهير هى حكمة عادية تبرره فى ظروف طبيعية ، فانها تكون كذلك من باب أولى فى ظروف اصلاح شامل .

وأردفت المحكمة قائلة :

ان ما نصت عليه المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ من عدم جواز الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالتطبيق لأحكامه ، فانه وان جاء استثناء من الاختصاص المقرر للقضاء الادارى ، الا انه لا تثريب على المشرع اذا ما لجأ الى تقريره مراعاة للصالح العام ، ومادام المنع من الطعن الذى قررته هذه المادة قد اتسم بطابع العمومية والتجريد فلا وجه للنعى عليه بعدم دستوريته بحجة اخلاله بمبدأ المساواة

---

(١) د. محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ١٠١ وما بعدها .

(٢) ع فى ١٩٥٧/٤/٢٧ ، ق ١٥٦٥ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ١٠١ ، ص ٩٧٥ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار السيد على السيد رئيس المجلس وعضوية المستشارين السيد الديوانى والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل . وانظر كذلك :

ع فى ١٩٥٧/١٢/١٤ ، ق ١٧٦٨ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ٤٦ ، ص ٣٦٠ .

أمام القانون ، ذلك ان هذا القانون لا ينطوى على مصادرة مطلقة للحقوق بدون تعويض عادل أو تحريم لاقتضائها فى أية صورة ، بل ينظم استعمالها ، ولا يفـرق فى هذا الشـأن بين افراد طائفـة من الموظفين تماثلت مراكزهم القانونية واتحدت خصائصها • وقد كانت المحاكم المصرية قبل انشاء مجلس الدولة ممنوعة من التعرض للقرارات الادارية بالالغاء أو وقف التنفيذ أو التعديل أو التأويل ، وكان اختصاصها مقصورا على نظر دعوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن هذه القرارات • فاذا استحدث قانون مجلس الدولة دعوى الالغاء فليس ما يمنع دستوريا من تعطيل هذا التشريع جزئيا فى وقت ما ولفترة محدودة اذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك • لاسيما وان ولاية الالغاء التى للقضاء الادارى حاليا ليست ولاية عامة كاملة بل محدودة بالنص •

واستطردت المحكمة قائلة :

لا وجه للتحدى بأن مناط اعمال المـادة السابعة من المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ هو أن يكون قرار الفصل قد صدر بالمطابقة لأحكام هذا المرسوم بقانون ، أى بتطبيقه تطبيقا صحيحا لا يشوبه خطأ ، ذلك أن الأخذ بهذا القول يجعل المنع الوارد فى هذه المـادة من قبيل اللغو ، اذ يقوم على تأويل غير صحيح لغرض الشارع من عدم جواز الطعن بالالغاء ، وهو تأويل لو أخذ به لصارت كل القرارات التى لم يطبق فيها المرسوم بقانون المشار اليه تطبيقا صحيحا هدفا للطعن ، ولاستوت فى ذلك مع سـائر القرارات الادارية التى لم يرد فى شأنها منع من الطعن ، ولكان الحكم بعدم جواز الطعن بالالغاء مجرد صيغة أخرى من الحكم برفض الدعوى ، فلا يحكم بعدم جواز الطعن بالالغاء الا فيما ترفض فيه الدعوى • وغنى عن البيان أن هذا التأويل يخرج عن قصد الشـارع كما كشـفت عن ذلك المذكرة الايضاحية للمرسوم بقانون سالف الذكر ، ذلك ان الشارع رأى للغاية التى استهدفها من اصدار هذا التشريع ، ولكى لا يظل الجهـاز الحكومى قلقا غير مستقر ، ان يجعل قرارات الفصل التى تصدر بالاستناد اليه بمنأى عن اى طعن من حيث الالغـاء أو وقف التنفيذ ، مادامت قـد صدرت فى ظل سريان أحكامه وفى الفترة المحددة لنفاذه ، ولو شابها عيب من العيوب التى كانت تجيز طلب الالغاء تطبيقا لقانون مجلس الدولة ، فأورد نص المـادة السابعة المتقدم ذكرها ، وبذلك أغلق باب الطعن بالالغاء او وقف التنفيذ بالنسبة الى القرارات التى تصدر فى ظل المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ واستنادا اليه ، لا فرق فى ذلك بين من طبق فى حقه تطبيقا صحيحا ومن لم يطبق هكذا فى حقه ، وأياً كانت طبيعة المخالفـة

القانونية أو نوع الانحراف فى تحصيل الواقع أو فى عرضه ، سواء كان هذا المأخذ مسندا الى لجنة التطهير ذاتها أو الى مصدر القرار ، لأن الغرض من المنع - كما سلف القول - هو سد باب المنازعة فى العودة الى خدمة الحكومة عن طريق الطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ استقرارا للدولاب الحكومى ٠

ورأت المحكمة أن الدفع بعدم دستورية النص المشار اليه أصبح غير ذى موضوع بعد صدور دستور جمهورية مصر والعمل به من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء ، اذ أضفت المادتان ١٩٠ و ١٩١ حصانة دستورية على حركة التشريع السابقة عليه التى تمت فى عهد الثورة ٠

تعليقنا على الحكم :

هناك عدة ملاحظات يمكن ابداؤها على الحكم المذكور تخلص فيما يلى :

١ - ان ما ذهبت اليه المحكمة من ان الضرورة هى التى أملت صدور هذا القانون الذى يعطل حق التقاضى ، قول لا يمكن التسليم به ، باعتبار أن حالة الضرورة اذا توافرت لا تحول بين القضاء وبين رقابته على أعمال الادارة ٠ واذا كان قد ثبت أن القضاء الادارى يراعى ظروف الادارة فى حالات الضرورة ، فيقر لها بسلطات واسعة لا يجيزها لها فى الظروف العادية ، فان تعطيل حق التقاضى - ولو جزئيا - استنادا الى حالة الضرورة يصير بلا مبرر ٠

٢ - ان قول المحكمة بأن عدم جواز الطعن بالالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالتطبيق لأحكام القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ لا يخل بمبدأ المساواة ، لأنه لا يفرق بين أفراد طائفة واحدة تماثلت مراكزهم القانونية واتحدت خصائصها ، قول غير سليم ، سبق أن بينا زيفه ، مما لا داعى معه لاعادة ترديد ما سبق أن ذكرناه بصدده ٠

٣ - ذهب الحكم الى انه اذا استحدث قانون مجلس الدولة دعوى الالغاء فليس ما يمنع دستوريا من تعطيل هذا التشريع جزئيا فى وقت ما ولفترة محدودة ، اذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك ٠

وقول المحكمة هذا بعيد تماما عن الصواب ٠ ذلك ان النظام

القانونى فى دولة ما لا يكتمل دفعة واحدة ، وانما ينمو هذا النظام بمرور الأيام حتى يستوى نظاما متكاملا . واذا اكتمل هذا النظام فانه لا يجوز القول بعد ذلك أنه فى الامكان الانتقاص من هذا النظام من جديد بنفس الأداة التى حققت له الكمال ، لأن فى ذلك اهدارا للضمانات التى تحققت للمواطنين . فاذا كان الطعن بالالغاء قد استحدثه قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ واستوى به مبدأ المشروعية والحكومة المقيدة ، فانه لا يجوز العودة للقول بأن فى امكان قانون جديد أن يصدر ويحرم المواطنين من الحق فى الطعن بالالغاء . ان حجة ما ينشأ بقانون يمكن أن يلغى بقانون حجة شكلية لا يمكن التسليم بها ، اذا كان إعمالها يؤدى الى اهدار الضمانات التى تقررت ، وانتهاك مبدأ المشروعية والحكومة المقيدة (١) .

هذا فضلا عن أن قيام قضاء ادارى مزود بسلطة الغاء القرارات الادارية المخالفة للقوانين هو ركن أساسى فى النظام الدستورى ولو لم يتضمنه نص صريح فى الدستور . واذا كان إنشاء هذا القضاء قد تم بقانون ، فان هذا لا يمكن أن يعنى الإقرار بشرعية أى قانون لاحق يلغى هذه الجهة القضائية أو ينقص من اختصاصها دون مسوغ (٢) .

واذا كان ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا خاطئا فى أساسه القانونى فانه خطير فى نتائجه ، لأن التسليم بامكان الانتقاص من اختصاصات مجلس الدولة بقانون ، بحجة أن حق الالغاء نفسه قد استحدث بقانون ، معناه تعريض كيان هذه الجهة القضائية بصفة دائمة للقلقلة وعدم الاستقرار ، ذلك انه قد ينشأ عن أحكام المجلس التى تصدر ضد الادارة توتر بينه وبينها ، مما قد يدعوها من حين الى آخر الى التعدى على اختصاصه بأداة هى القانون من السهل عليها استصداره .

٤ — تقول المحكمة : ان القول بأن مناط اعمال المادة السابعة من القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ هو أن يكون قرار الفصل قد صدر بالتطبيق الصحيح للقانون قول غير سليم ، لأن ذلك يجعل المنع من الطعن الوارد فى هذه المادة من قبيل اللغو .

---

(١) د. أحمد كمال أبو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الامريكية ومصر ، طبعة ١٩٥٨ ، ص ٦١٣ وما بعدها .

ويقول البعض : أن قضاء الالغاء ليس قضاء مستحدثا كما تزعم المحكمة ، اذ أن المحاكم العادية قبل انشاء مجلس الدولة جرت على الحكم بانعدام القرار الادارى بمجرد ظهور أية مخالفة لاى ركن من أركانه باعتباره فى هذه الحالة عملا من أعمال الغصب لا يعتد به . انظر : المرجع السابق ، ص ٦١٥ ، هامش ١ .

(٢) د. محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ — ١٠١ .

وبالطبع لا يمكن الموافقة على ما انتهت اليه المحكمة • فقد نص القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ على أسباب محددة للفصل ، كما أوجب اتباع اجراءات شكلية لإعمال هذا القانون ، أى ان هذه المادة وضعت ضوابط ، على الادارة آن تراعيها عند فصل الموظف بغير الطريق التأديبى • وهذا هو ما عنته المادة السابعة بقولها انه لا يجوز الطعن بالالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا القانون • فلا تمتد حصانة القانون الى القرارات التى تخرج على أحكام القانون سواء من حيث ما أوجبه من اجراءات شكلية أو ما فرضه من شروط موضوعية لاعمال رخصة الفصل • أما ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فمن شأنه أن يخرج القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ عن طبيعته من قانون يحصن تصرفات ادارية محدودة الى قانون يطلق سلطة فصل الموظفين الى مدى غير محدود (١) •

فسلطة الادارة فى فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى ليست سلطة مطلقة ، اذ أن هذا الحق لا يكون مشروعا الا اذا وقع الفصل لاعتبارات أساسها المصلحة العامة ولأسباب جدية قائمة بذات الموظف • ذلك ان هناك قيدا على سلطة الادارة فى هذا الصدد هو ما ورد فى القوانين التى تضع للادارة ضوابط استعمال هذا الحق وحدوده • اذن فمهما قيل فى حق الادارة فى فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى ، فان هذا الحق مقيد بالقوانين التى تنظم هذا الحق ، واذا كان الأمر كذلك فانها تخضع فى استعمال حقها هذا لرقابة القضاء ليكشف عما اذا كانت قد استعملت هذا الحق على الوجه الذى رسمه القانون أم أنها تجاوزت القانون عند استعمالها له •

واذا كان الشارع قد عصم قرارات الفصل من الطعن فيها بالالغاء مراعاة لوجه ما من وجوه المصلحة العامة ، فانه لا يمكن أن يسبغ هذه العصمة الا على القرارات السليمة التى تصدر بالتطبيق لأحكام القانون ، أو على الأقل التى تبنى على اجتهاد من جانب المحققين وان أخطأوا فى اجتهادهم هذا ، لا على القرارات التى تقوم على تزييف وتزوير من جانب المحققين أو على اخلال متعمد بأحكام القانون ، اذ لا يعقل أن يقصد الشارع حماية البطلان الذى قد يجعل القرار فى حكم العدم • واذا كان الشارع لا يعتد بالأحكام النهائية التى تبنى على الغش والتزوير اذ يجيز الطعن فيها بالتماس اعادة النظر ، فان هذا هو ما يجب أن يكون عليه الحال بالنسبة الى القرارات الادارية التى لا ترقى الى مرتبة الأحكام (٢) •

(١و٢) دكتور محمد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٩٧ — ٩٨ •

٥ — ان قول المحكمة بأن المادتين ١٩٠ و ١٩١ من الدستور أضفتا حصانة على حركة التشريع السابقة عليه التى تمت فى عهد الثورة ، وبالتالى أصبح الدفع بعدم دستورية نص المادة السابعة غير ذى موضوع ، قول سنتعرض له فيما بعد ٠

— مدى دستورية القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ :

أقام أحد المدعين دعواه ، طالبا الحكم فيها بصفة أصلية بالغاء القرار الصادر باحالته الى المعاش ، وما ترتب عليه من آثار ٠ واحتياطيا بالزام الحكومة بأن تدفع له تعويضا قدره ١٥٠٠٠ جنيه عن الأضرار الأدبية والمادية التى لحقته من جراء الفصل من الخدمة تعسفيا قبل السن القانونى ٠ وقد قضت محكمة القضاء الادارى بعدم قبول الدعوى بالنسبة لطلب الغاء القرار المطعون فيه ، والزام الحكومة بأن تدفع له على سبيل التعويض الشامل مبلغ ١٠٠٠ جنيه ٠ وقالت المحكمة فى حكمها (١) :

انه من المسلم ان كل مصادرة لحق التقاضى على اطلاقه تقع باطلة وغير مشروعة ومنافية للأصول الدستورية المرعية ، اذ لا تجوز مصادرة الحقوق وحرمان أربابها فى الوقت ذاته من اقتضاء تعويض عادل عنها ٠ ولما كانت المادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ تنص على تحريم الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالاستناد الى المادة الأولى منه ، كما تقضى الى جانب ذلك بعدم جواز سماع الدعوى بطلب التعويض عن هذه القرارات ، فان من الواضح أن هذين الحكمين لا يرتبطان ببعضهما ارتباطا غير قابل للتجزئة ولا يدوران فى فلك واحد ، بل يتميز كل منهما بمجال وأثر مستقل عن الآخر ، ومن ثم يتعين النظر فى مدى دستورية كل منهما منفصلا عن الآخر ٠ أما عن منع الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بفصل الموظفين فان حق الحكومة فى فصل هؤلاء الموظفين بغير الطريق التأديبى هو حق ثابت لا شبهة فيه ، لكونه مستمدا من طبيعة وظيفة الحكومة فى الهيمنة على تسيير المرافق العامة على الوجه الذى تراه محققا للصالح العام وما يستلزمه من اطلاق يدها فى اختيار من ترى فيهم الصلاحية لمعاونتها فى تحقيق هذا الغرض ، واقصاء من يصبح منهم غير صالح لذلك ٠ وهذا الحق قد قررته القوانين واللوائح المتعاقبة ابتداء من الأمر العالى الصادر فى ١٨٨٣/٤/١٠ حتى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وكانت المحاكم العادية ممنوعة من نظر الدعاوى التى ترفع بطلب الغاء

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٦/١١/٢١ ، ق ٧٩٨٢ ، س ٨ ٠

أو وقف تنفيذ القرارات الادارية ولو كانت مخالفة للقوانين واللوائح ، وانما أجيز الطعن بطلب الغاء تلك القرارات منذ صدور قانون انشاء مجلس الدولة . واذا كان حق الطعن هنا قد تقرر للأفراد بقانون عادى ، فليس ثمة ما يمنع من تعطيل استعماله بالأداة ذاتها ، ولا يكون مثل هذا الاجراء سببا للدفع بعدم الدستورية ، ومن ثم فان حكم المــادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ القاضى بمنع الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بفصل الموظفين تطبيقا لأحكامه لا يخالف أصلا من الأصـــول الدستورية المرعية ويتعين اتباعه ، والقضاء بعدم قبول طلب المدعى الغاء قرار احالته الى المعاش . أما ما نصت عليه المــادة الثانية المذكورة من عدم جواز سماع دعاوى التعويض عن القرارات الصادرة بالتطبيق لأحكام القانون المشار اليه ، فينطوى على مخالفة للقواعد الدستورية الأصيلة التى لا تجيز مصادرة الحقوق وحرمان أصحابها فى الوقت ذاته من الحصــول على تعويض عادل عنها ، أو من اقتضاء هذا التعويض عند عدم أدائه رضاء ، ذلك ان الأصل فى التعويض عن الأعمال الضارة أن يكون عينيا باعادة الحالة الى ما كانت عليه . وهذا التعويض العينى يتمثل بالنسبة للقرارات الادارية المخالفة للقانون فى الإلغـــاء ، فاذا استحال التعويض العينى لأسباب مادية أو قانونية كان للمضرور حــق فى التعويض بمقــابل لا يجوز حرمانه منه متى تحققت أسبابه ، والا كان ذلك مصادرة للحقوق بغير تعويض ، وهو ما يخالف المبادىء الدستورية العامة . ومن ثم فاذا كان حظر الطعن بالغاء القرارات الصادرة بالاحالة الى المعــاش بالتطبيق لاحكام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ غير مخالف للدستور ، فان حظـــر سماع دعاوى التعويض عن هذه القرارات هو حظر غير دستورى ، يتعــين اهماله ، والمضى فى سماع دعــوى التعويض المرفوعة من المدعى عن قرار احالته الى المعاش .

ومحكمة القضاء الادارى فى حكمها سالف الذكر ، سارت فى الطريق الذى سارت فيه فى المرحلة الأولى من قضائها ، والذى تبنت فيه القول بأن حرمان الناس جزئيا من الالتجاء الى القضاء لا يشكل مخالفة للدستور . وبالتالى فان حرمان الناس من طلب الغاء القرارات الادارية دون طلب التعويض ليس فيه اخلال بحق التقاضى .

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور ، وتناولت المحكمة الادارية العليا مدى دستورية المادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ فقالت (١) :

يجب التنبيه بادىء ذى بدء الى أن الدفع بعدم دستورية النص المشار اليه قد أصبح غير ذى موضوع بعد صدور دستور جمهورية مصر والعمل به من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء ، اذ أضفت المادتان ١٩٠ و ١٩١ منه حصانة دستورية على حركة التشريع السابقة عليه التى تمت فى عهد الثورة .

واستطردت المحكمة قائلة : ان الأصل المسلم هو أن القانون لا يكون غير دستورى الا اذا خالف نصا دستوريا قائما أو خرج على روحه ومقتضاه ، ومرد ذلك الى أن الدستور — وهو القانون الأعلى فيما يقرره — لا يجوز أن يهدره قانون وهو أداة أدنى .

ويتحصل النعى بعدم دستورية المادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ فى أنها تنطوى على مصادرة لحق الموظف فى تعويضه عن فصله ، سواء بالطريق العينى وهو الالغاء ، أو بطريق المقابل وهو التعويض عن فصله ، اذا كان القرار قد وقع مخالفا للقانون . وعلى مصادرة لحقه فى الانتصاف فى هذا الشأن عن طريق القضاء . وعلى اخلال بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء . ولكن من البداهة أن هذا المعنى لا يستقيم إلا اذا كان حق الموظف فى الوظيفة العامة هو من الحقوق التى يكفلها الدستور ذاته ، وان وسيلة اقتضاء حقه هذا عن طريق القضاء هى وسيلة يقررها الدستور كذلك ، وان ثمة حقا اخلالا بالمساواة أمام القانون والقضاء فى هذا الشأن ، اذ لا يجوز عندئذ أن يهدر القانون ما يقرره الدستور . أما اذا كان هذا الحق هو ما ينشئه القانون أو يلغيه ، وكذلك اذا كانت وسيلة اقتضائه هى مما ينظمه القانون على الوجه الذى يراه ، فلا يكون ثمة وجه للنعى بعدم دستوريته .

---

(١) ع فى ١٩٥٧/٦/٢٩ ، ق ١٦١ ، س ٣ ، مجموعة السنة الثانية ، بند ١٣٧ ، ص ١٢٣٥ .

صدر هذا الحكم من المحكمة برئاسة المستشار السيد على السيد رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين السيد الديوانى والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل .

وإذا كانت علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ، فإن مركز الموظف هو مركز قانونى عام يجوز تغييره فى أى وقت ، ومرد ذلك الى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة ، وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانونى للتعديل والتغيير وفقا لمقتضيات المصلحة العامة لحسن سير تلك المرافق ، ذلك أن الوظيفة العامة هى مجموعة من الاختصاصات يتولاها الموظف لصالح المرفق العام ، ويعهد بها اليه ليساهم فى شئونه فى سبيل تحقيق الأغراض المنشودة منه للمصلحة العامة التى تقوم الدولة على رعايتها . وتقليد الوظيفة العامة هو اسناد اختصاصها الى الموظف الذى يولاها . وتعيين الموظف أياً كانت أداته لا يخلق الوظيفة ولا يرتب للموظف حقا فيها على غرار حق الملكية مثلا ؛ اذ هى ملك للدولة ، وانما يقتصر أثر التعيين على وضع الموظف فى مركز قانونى عام ، واخضاعه لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة من قواعد وأحكام وافادته من مزاياها . ولما كانت الوظيفة تكليفا للقائم بها كأصل مسلم رددته المادة ٢٨ من دستور جمهورية مصر ، وهذا التكليف يتطلب من الموظف أن يكون صالحا للقيام به ، فان بقاءه فى الوظيفة - وهو رهين بهذا المناط - ليس حقا ينهض الى مرتبة الحقوق الدستورية ، تلك الحقوق المنصوص عليها فى الباب الثالث من الدستور المذكور ، ولا يقاس على حق الملكية مثلا الذى صانته النصوص الدستورية بما يكفل عدم نزعه الا للمنفعة العامة ، ومقابل تعويض عادل وفقا للقانون ، بل هو وضع شرطى منوط بصلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة العامة ، وهو امر يخضع لتقدير الحكومة القوامة على تسيير المرافق العامة ، فتفصل من تراه أصبح غير صالح لذلك ، دون الاحتجاج بأن له أصل حق فى البقاء فى الوظيفة ، مادام ذلك قد تم بالشروط والأوضاع التى قررها القانون وبغير اساءة استعمال السلطة .

وحق الحكومة فى فصل الموظفين هو حق أصيل لا شبهة فيه ، مرده الى اصلين : الأول أصل طبعى رددته النصوص الدستورية ، هو وجوب هيمنة الحكومة على تسيير المرافق العامة على الوجه الذى يحقق المصلحة العامة . والثانى أصل تشريعى يستند الى الأوامر العالية الصادرة ابتداء

من ١٨٨٣/٤/١٠ وحتى صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ · والقانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ لم يستحدث جديدا فى شأن جواز احالة الموظف إلى المعاش بغير الطريق التأديبى سوى ايجاد ضمانة لم تكن مقررة له من قبل ، بجعل اقتراح فصل الموظف منوطا بلجنة وزارية تفحص حالته وتبدى رأيها فى صلاحيته للبقاء فى الوظيفة من عدمه ، كما رتب له حقوقا مالية ما كان ليظفر بها لولا النص عليها ·

وأضافت المحكمة : أن نص المادة الثانية من القانون المذكور وان جاء مضيقا لاختصاص القضاء مانعا اياه من نظر هذه المنازعات الغاء أو تعويضا ، الا انه لا وجه للنعى عليه بعدم الدستورية ، بدعوى مصادرته لحق التقاضى ؛ ذلك انه تجب التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى عموما وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء · واذا كان لا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الالتجاء الى القضاء للانتصاف ، لأن فى ذلك مصادرة لحق التقاضى وهو حق كفل الدستور أصله ، اذ تكون مثل هذه المصادرة المطلقة بمثابة تعطيل لوظيفة السلطة القضائية ، وهى سلطة أنشأها الدستور لتمارس وظيفتها فى أداء العدالة مستقلة عن السلطات الأخرى · لئن كان ذلك كذلك ، الا انه لا يجوز الخلط بين هذا الأمر وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق ، لأن النصوص الدستورية تقضى بأن القانون هو الذى يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصاتها ، وبهذا نصت المادة ١٢٥ من دستور سنة ١٩٢٣ والمادة ١٧٦ من دستور جمهورية مصر · وينبنى على ذلك ان كل ما يخرجه القانون من ولاية القضاء يصبح معزولا عن نظره · وهذا أصل من الأصول المسلمة · وقديما قالوا ان القضاء يتخصص بالزمان والمكان والخصومة · وعلى هذا الأصل الدستورى صدرت التشريعات الموسعة او المضيقة لولاية القضاء فى جميع العهود وفى شتى المناسبات ، كالنصوص التشريعية المانعة من النظر فى أعمال السيادة سواء بالالغاء أو بالتعويض ، وكالنصوص التى كانت تمنع القضاء من النظر فى طلبات الغاء القرارات الادارية أو وقف تنفيذها الى أن انشىء مجلس الدولة فجعل ذلك من اختصاصه على الوجه المحدد بقانونه ··· ولا شبهة فى دستورية هذه التشريعات جميعا مادام القانون هو الأداة التى تملك بحكم الدستور ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصاتها ، ومن ثم فله أن يضيقها أو يوسعها بالشروط والأوضاع التى يقررها ·

وأخيرا فإنه لا وجه للنعى على تلك المادة بأنها تنطوى على اخلال بمبدأ المساواة امام القانون والقضاء ، لأن المقصود بالمساواة فى هذا الشأن

هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية ، ولم يتضمن القانون المشار اليه أى تمييز من هذا القبيل بين الموظفين الذين تنطبق عليهم أحكامه ٠

وانتهت المحكمة الى أن نص المادة الثانية من القانون سالف الذكر جاء صريحا قاطعا فى عدم جواز الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالاستناد اليه ، وفى عدم جواز سماع الدعاوى الخاصة بالتعويض عنها امام جميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، لا فرق فى ذلك بين من طبقت الادارة القانون فى حقه تطبيقا سليما وبين من عساها تكون قد أخطأت فى تطبيقه بالنسبة اليه ، وذلك لحكمة واضحة ، اذ المقصود من هذا المنع هو سد باب المنازعات القضائية فى هذا الشأن استقرارا للدولاب الحكومى ٠ واذا كان الشارع قد نص فى المـادة الأولى من هذا القانون على أن الفصل يلحق من تتبين عـدم صلاحيته للوظيفة من الموظفين من الدرجة الثانية فما فوقها ، فليس مفاد ذلك أن الاختصاص القضائى بنظر المنازعة أو عـدم اختصاصه بها - والاختصاص مسـألة فرعية سابقة على نظـر الموضـوع - يتوقف على تبين ما اذا كان الموظف صالحا أو غـير صالح ، وهى مسالة من صميم الموضوع ٠ بل الظاهر ان هذا بعيد عن مقصود الشارع الذى أراد عزل جميع جهات القضاء عن نظـر هـذه المنازعات سدا لهذا الباب للحكمة التى ارتآها ٠ اما الخطاب فى شأن ما نصت عليه المـادة الأولى فموجه الى السلطة التنفيذية التى تصدر قرارات الفصـل بالتطبيق لأحكام هذه المـادة ، واذا أخطأت فى هذا التطبيق فلا تكون مساءلتها عن ذلك عن طريق القضاء بعد اذ امتنع عليه النظر فى هـــذا الشأن بنص المـادة الثانية ، وانما تكون مساءلتها بغير الوسيلة القضائية كالإلتجاء الى السلطات التى أصدرت القرار أو السلطات الأعلى ٠

وحكمت المحكمة بالغاء الحكم المطعون فيه وبعدم جواز سماع دعوى التعويض ٠ وبتأييده فيما عدا ذلك ٠

تعليقنا على حكم المحكمة الادارية العليا :

١ - تقول المحكمة أن الدفع بعدم دستورية المـادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ قد أصبح غير ذى موضوع بعد صدور دستور جمهورية مصر وتضمنه المادتين ١٩٠ و ١٩١ ٠

وهذا كلام محل نظر ، على التفصيل الذى سنورده فيما بعـد ٠

٢ – تقـول المحكمة ان المـادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ لا تنطوى على مصادرة لحق التقاضى الا اذا كان حق الموظف فى الوظيفة العامة هو من الحقوق التى يكفلها الدستور ذاته ، وان وســيلة اقتضاء حقه هذا عن طريق القضاء هى وسيلة يقررها الدستور كذلك . أما اذا كان هذا الحق ينشئه القانون أو يلغيه ، وكذلك اذا كانت وسيلة اقتضـائه هى مما ينظمه القـانون فلا يكون ثمـة وجـه للنعى بعـــدم الدستورية .

وما ذهبت اليه المحكمة غريب وشاذ . ذلك انه اذا كان من المتصور أن يكفل الدستور الحق ، فانه لا يقرر وسيلة حمايته . واذا كان الدستور لا ينص على وسيلة حماية الحق ، فهل يعنى هذا امكانية اهدار الحقوق التى كفلها الدستور !! . ان كفالة الدستور لحـق معنـاه تمتعه بالحماية القانونية التى تعنى حق الفرد فى الالتجاء الى القضاء للمطالبة بحقـه . ان الأمور جرت على أن يكفل الدستور الحق ويترك تنظيم هـذا الحـق للقانون بحيث يتعين على القانون فى تنظيمه لهذا الحق ألا يهدره والا صار قانونا غير دستورى (١) .

واذا كانت المحكمة قد أهدرت حق الموظف فى التقاضى بشأن مركزه الوظيفى بدعوى أن حقه لا يرقى الى مرتبة الحقوق الدستورية ولا يقاس على حق الملكية ، فان هذا اتجاه خاطىء ، ذلك ان القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ ينظم ضوابط استعمال حق الفصل وحدوده ، ويتعين على الادارة التقيد بهـــذا القانون ، بما يستتبعه ذلك من خضوعها لرقابة القضاء ؛ اذ أن أى نظام وضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته لمبدأ سيادة القانون ومن ثم لرقابة القضاء . واذا كان الأمـر كذلك فان للموظف الحق فى الالتجاء الى القضاء لحماية مركزه الوظيفى اعمـالا لمبدأ الشرعية ، بغض النظر عما اذا كان حقه فى هذا قد قرره الدستور أم لا ، وما اذا كان يرقى الى مرتبة الحقوق الدستورية ام لا . ان الحكومة الشرعية يجب أن تتقيد بالقانون وكل خـروج منها على أحكام القـانون يجب أن يكون محلا للجزاء الذى يوقعه القضاء .

٣ – ذكر الحكم ان النصوص الدستورية تقضى بأن القانون هو الذى يملك ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها ، ومؤدى ذلك فى نظره ، ان كل ما يخرجه القانون من ولاية القضاء يصبح معزولا عن نظره ، مادام القانون هو الأداة التى تملك بحكم الدستور ترتيب جهـات القضـــاء وتعيين اختصاصاتها .

---

(١) دكتور أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٦١٦ .

وما ذهب اليه الحكم غير سليم ، فعبارة « ترتيب جهات القضاء » تنصرف الى تخويل الشارع اختصاصا فى انشاء هذه الجهات وتنظيمها وفقا لما يقضى به صالح العمل • فما لم يرد نص فى الدستور يبين هذا الترتيب ، فالشارع هو الذى يتولى بيان أنواع جهات القضاء ودرجاتها •

أما عبارة « تحديد اختصاصاتها » فتنسحب الى توزيع العمل بين مختلف هذه الجهات القضائية التى رتبها القانون على أساس تقسيم العمل ، فيسند الى كل نوع من أنواع الجهات القضائية المنازعات التى تتفق وطبيعة عمله ، أو تلك التى ينص على اختصاصه بها ، ولكن لا يجوز للسلطة التشريعية بأية حال أن تخرج عن نطاق الدستور ، فتتناول اختصاص السلطة القضائية بالتعديل ، فليس لها أن تكل أمر الفصل فى خصومة قضائية الى جهة غير قضائية مثلا ، والا كان ذلك بمثابة تعطيل لوظيفة السلطة القضائية ، وهى سلطة أنشأها الدستور وأسند اليها وحدها أمر أداء العدالة مستقلة عن السلطات الأخرى ، فمثل هذا الخروج يعتبر اعتداء من جانب السلطة التشريعية على السلطة القضائية ، لا يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات (١) •

٤ - يفرق الحكم بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء • واذا كان لا يجوز حرمان الناس كافة من الالتجاء الى القضاء ، لأن فى ذلك مصادرة لحق التقاضى ، فإنه يجوز بالقانون تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع والتضييق ، باعتباره الأداة التى تملك بحكم الدستور ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها • والقانون الذى يحرم الطعن بالالغاء والتعويض - فى رأى المحكمة - يعد من قبيل القوانين التى تحدد دائرة اختصاص القضاء ، وليس من قبيل القوانين التى تصادر حق التقاضى ، وبالتالى فهو قانون دستورى •

وما ذهبت اليه المحكمة فى هذا الصدد غريب ايضا وشاذ ، ذلك انه لا يمكن عقلا تصور فرض مؤداه حرمان الناس جميعا من الالتجاء الى القضاء ، ان ذلك يعنى فضلا عن المصادرة المطلقة لحق التقاضى تعطيل سلطة من سلطات الدولة - هى السلطة القضائية - عن ممارسة اختصاصها الذى حدده لها الدستور • وبمعنى آخر فان فى ذلك اعتداء خطيرا على استقلال القضاء وعلى مبدأ الفصل بين السلطات ، فضلا عن مصادرته لحق التقاضى •

---

(١) د. فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص ٦٦٤ - ٦٦٥ •

ثم ألا يعنى حرمان الفرد من الطعن بالالغاء ومن طلب التعويض فى ذات الوقت ، مصادرة مطلقة لحق التقاضى • اذا لم يكن هذا مصادرة مطلقة لحق التقاضى فما هى المصادرة المطلقة اذن ومتى تكون !!

ان القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ بمصادرته حق التقاضى على الوجه سالف الذكر ، يخالف مبدءا دستوريا استقر فى ضمير الجماعة هو حق الفرد فى أن يجد لخصومته قاضيا •

٥ – ان قول المحكمة بأن المادة الثانية من القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ لا تميز بين أفراد الطائفة الواحدة ، وبالتالى فهى دستورية ، قول عار عن الصحة ، وقد سبق ان ناقشنا هذا القول تفصيلا ، مما لا نرى معه داعيا لتكرار ما سبق أن ذكرناه •

٦ – ذهبت المحكمة الى ان قفل باب الطعن بالالغاء والتعويض يكون بالنسبة لمن طبقت عليه الادارة القانون تطبيقا سليما ، ومن عساها تكون قد أخطأت فى تطبيقه بالنسبة اليه ، وهو قول غير مقبول ؛ لأنه يتعارض حتى مع القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ ذاته ، وقد سبق أن بينا سلفا فساده •

– مدى دستورية المادة ٣ من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ بإلغاء الأحكام العرفية :

فى احدى الدعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الادارى طلب المدعيان الحكم بوقف تنفيذ القرار الصادر باعتقالهما وترحيلهما الى معتقل قنا ، وفى الموضوع بالغائه ، مع ما يترتب على ذلك من آثار • وقالا شرحا لدعواهما انهما اعتقلا فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٥٤ بناء على أمر من السيد وزير الداخلية باعتبارهما من الخطرين على الأمن العام استنادا الى تحريات المباحث التى انساقت وراء دعاية مغرضة كاذبة للايقاع بهما منتهزة فرصة اطلاق عيار نارى على سيادة السيد / ••• مع ثبوت عدم قيام صلة لهما بالحادث مع تقديمهما الدليل على حسن سيرتهما • وقد قام دفاع الحكومة على أن مركز أشمون طلب اعتقال المدعيين عسكريا لشدة خطورتهما على الأمن • وجاء فى تقرير المركز ، ان المدعى الأول اتهم فى الجنحة رقم٢٢٤ أشمون سنة ١٩٥٤ وفى الجناية رقم٢٩٧٣ جنايات أشمون سنة ١٩٥٤ ، وان المدعى الثانى اتهم فى الجناية رقم ٢٩٧٣ لسنة ١٩٥٤ جنايات أشمون ، وانهما من الخطرين على الأمن العام ويرتكبان جرائم

الاتلاف والحريق والقتل العمد والشروع فيه ، ويخشى الأهالى اتهامهما لشدة بطشهما . وان الأمر قد عرض على لجنة المديرية فرأت اعتقالهما عسكريا . كما عرض أمرهما على لجنة شئون الخطرين فى الوزارة فوافقت على ذلك ، وصدر القرار فى ٩ من أكتوبر سنة ١٩٥٤ باعتقالهما عسكريا .

أصدرت المحكمة حكمها برفض الدفع بعدم جواز سماع الدعوى وبسماعها . وفى الموضوع بالغاء القرار الصادر من وزير الداخلية باعتقال المدعيين . وتعرضت المحكمة فى حكمها لمدى دستورية المادة الثالثة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ فقالت (١) :

ان منع سماع الدعوى الوارد بالمادة الثالثة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ القائل نصها بأنه « لا تسمع امام أية جهة قضائية أية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فى أى اعلان أو تصرف أو أمر او تدبير أو قرار وبوجه عام أى عمل أمرت به أو تولته السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية ... عملا بالسلطة المخولة لهم بمقتضى نظام الأحكام العرفية ، سواء أكان هذا الطعن مباشرة عن طريق المطالبة بابطال شىء مما ذكر أو بسحبه او تعديله ، أم كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بتعويض ... » . ان هذا المنع قد استهدف على ما جاء فى المذكرة الايضاحية لهذا القانون المحافظة على الصالح العام واستقرار الأوضاع بحماية ما تم من اجراءات وقعت تنفيذا للقرارات والأوامر الصادرة فى ظل الأحكام العرفية ، وهو على هذا النحو الشامل المطلق ينطوى على اعفاء لهذه السلطة من أية مسئولية تترتب على تصرفاتها ، حتى تلك المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاته ، وحرمان للناس حرمانا مطلقا من اللجوء الى القضاء . ولاشك ان هذا من شأنه الاخلال بحقوق الناس فى الحرية والمساواة فى التكاليف والواجبات . واحترام المشروعية هو حق للمواطنين ، وبالتالى يجب على الادارة أن تعاملهم على مقتضى مبادىء المشروعية ، ومن ثم فان اغلاق سبيل الطعن هو بمثابة منح الادارة حق التحرر من قيود القانون . واذا كان هذا محتملا

---

(١) ق . د فى ١٩٥٧/٦/٢٥ ، ق ٣١٧ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٦٢ ، ص ٥٩٠ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى .

فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، فانه اصبح لا ينسجم مع نص المـادة ٣٥ من الدستور الجديد والتى تقضى بأن « حق الدفاع أصالة أو بالوكالة يكفله القانون » • وفرق بين أن يكفل القانون الحق وأن يحرمه • واذا كان المشرع يرى أن هنالك ضرورات تقتضى سرعة استقرار بعض القرارات الادارية فان سبيل ذلك هو تنظيم طريق معين للطعن وتحقيق الأغراض السابقة ، أما إغلاق كل سبيل للطعن القضائى فهو غير دستورى ، فضـلا عن أنه لا مصلحة فى حماية الأوضاع غير المشروعة •

واستطردت المحكمة قائلة : لمـا كانت المـادة الثالثـة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ قد قضت بعدم سماع دعاوى الالغاء ودعاوى التعويض على قدم المساواة ، وكانت الدعوى المعروضة تتعلق بالحريات العامة التى كفلتها المبادىء الدستورية العامة ، فان المحكمة ترى الحكم بعدم دستوريتها وعـدم اعمالها فى هـذه الدعوى • ولا مقنع فيما تبديه الحـكومة من أن نص المـادة ١٩٠ من الدستور التى يجرى نصها على ان « كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من أحكام قبل صـــدور هذا الدستور يبقى نافذا ، ومع ذلك يجوز الغاؤها أو تعديلها وفقا للقواعد والاجراءات المقررة فى هذا الدستور » يقطع بدستورية المـادة الثالثـة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ ـ لا مقنع فى ذلك ، لأن هـذه المـادة تتعلق فقط ـ على ما يبين من نصها ـ ببيان مدى سريان احكام القوانين والمراسيم والأوامر والقرارات القائمة وقتئذ من حيث الزمان بعـد صدور الدستور الجديد • ومفهوم ذلك أن اعمال حكم المـادة المذكورة لا يكون الا بالنسبة للقوانين الصحيحة والنافذة عند صدور هذا الدستور ، ومن ثم فلا ينطبق على نص غير دستورى • ومما يقطع فى صحة وجهة النظـر هذه نص المـادة ١٩١ من الدستور نفسه اذ تقول « جميع القرارات التى صدرت من مجلس قيادة الثورة وجميع القوانين والقرارات التى تتصل بها وصدرت مكملة أو منفذة لها ، وكذلك كل ما صـدر من الهيئات التى امـر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات واحـكام وجميـع الاجـراءات والأعمـــال والتصرفات التى صـدرت من هذه الهيئـات أو من أية هيئـة أخـرى من الهيئات التى أنشئت بقصد حماية الثورة ونظام الحكم لا يجـوز الطعن فيها أو المطالبة بالغائها أو التعويض عنها بأى وجه من الوجوه وأمام اية

هيئة كانت » ، ذلك لأن هذه المـادة قد حددت على سبيل الحصر أنواع القوانين والقرارات والاحكام والاجراءات والاعمال والتصرفات التى لا يجوز الطعن فيها • ومن هذا يبين أن ثمة مادتين لكل منهما مجال فى التطبيق ، فالمـادة ١٩٠ لها مجال خلاف المـادة ١٩١ • ولو أراد الدستور تحصـين جميع القوانين وأراد منع القضاء من فرض رقابته عليها لمـا كان هنالك حاجة لايراد نصين متتاليين فى موضوع واحد ، ولكن هذه التفرقة تقطـع بأن هنالك طائفة معينة من القوانين والاوامر أراد الدستور تحصينها ومنع القضاء من فرض رقابة عليها ، ومن ثم يكون الدفع بعدم سماع الدعـوى على غير أساس سليم من القانون فيتعين رفضه •

واستعرضت المحكمة بعد ذلك موضوع الدعوى وانتهت الى اصـدار حكمها فيه بالغاء القرار الصادر من وزير الداخلية باعتقال المدعيين •

ولقد سايرت محكمة القضاء الادارى فى حكمها هذا ، المبدأ الذى سبق أن أرسته ، وهو عدم جواز حرمان الناس حرمانا مطلقا من حق التقاضى ، والا كان القانون الذى يقرر ذلك قانونا غير دستورى •

وعلى عكس ما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى فى الحكم سالف الذكر ذهبت المحكمة الادارية العليا عندما طعن رئيس هيئة مفوضى الدولة فى حكم محكمة القضاء الادارى المشار اليـه ، لأنه ذهب غير المذهب الذى سبق أن أرسته المحكمة الادارية العليا ، فى الطعن رقم ١٦١ لسنة ٣ ق •

وقد قالت المحكمة الادارية العليا (١) فى حكمها انه لا وجـه للنعى بعدم دستورية المـادة ٣ من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ بدعوى مصادرة حق التقاضى ، اذ تجب التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى عموما ، وبين تحديد دائرة اختصاص القضـاء • واذا كان لا يجـوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الالتجاء الى القضاء ، فانه يجوز تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع والتضييق • وكل ما يخرجه القانون من اختصاص القضاء يصبح معزولا عن نظره •

---

(١) ع فى ١٩٥٨/٧/١٢ ، ق ٩٢٩ ، س ٣ ، مجموعة السـنة ٣ ، بنـد ١٧٢ ، ص ١٦٩١ •

صـدر هـذا الحـكم برياسـة المستشار السـيد على السـيد رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين سيد على الدمراوى والسيد الديوانى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل •

كما لا وجه كذلك للنعى على نص المـادة سالفة الذكر بأنه ينطوى على اخلال بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء ، لأن المقصـود بالمساواة فى هذا الشأن من الناحية الدستورية هو عدم التمييز بين أفراد الطائفـة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية ، ولم يتضمن القانون المشـار اليه أى تمييز من هذا القبيل بين من تنطبق عليهم أحكامه ، اذ المنع من سماع الدعوى عام بالنسبة الى الناس كافة · كما لا وجه فى هذا الصـدد لإقحام نص المـادة ٣٥ من دسـتور جمهورية مصر التى تقضى بأن حـق الدفاع أصالة أو بالوكالة يكفله القانون ، لأن المقصود من ذلك هو عـدم حرمان المتقاضى من حق الدفاع عن نفسه · ومن البداهة أن محل اعمال ذلك حيثما يكون التقاضى بدعـوى متاحا قانونا · أما اذا امتنع اختصـاص القضـاء بنظر دعوى ، فغنى عن القول انه لا يكون ثمة مجال لاعمال هذا النص فيها ، ذلك أن لكل من الأصلين الدستوريين ، الأصـل الذى يسمح للسلطة التشريعية بتحديد دائرة اختصاص القضاء ، والأصل الآخـر الذى يكفـل للمتقاضى فى دعوى متاحة هى من اختصاص القضاء حق الدفاع أصالة أو بالوكالة ـ لكل من هذين الاصلين مجاله الخاص فى التطبيق فلا يجوز الخلط بينهمـا ·

واستطردت المحكمة قائلة : لا ريب كذلك فى دستورية هذا الحـكم القانونى الذى تضمنه نص المـادة الثالثة من القانون سالف الذكر من الناحية الموضوعية ، مادام يصدر به قانون عقب الغاء نظام الاحكام العرفية ، وهنا يجب عدم الخلط بين تقرير مثل هذا الحكم بقانون وبين تقريره بأداة أدنى لا تملك ذلك ، كما وقع بالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ الذى صدر خلال قيام الاحكام العرفية وقتذاك ، وهو على أية حال قرار ادارى وليس قانونا ، فما كان يملك أن يقـرر منع سماع الدعوى فى أى تصرف أو أمر أو قرار صدر من السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية ، لأن ذلك كان اعفاء لهذه السلطة من أية مسئولية ترتبت على تصرفاتها المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاته ، وذلك ما كان يملكه سوى قانون · وعلى هذا الأساس جرى قضاء الدوائر المجتمعة لمحكمة القضاء الادارى على عـدم دستورية المرسوم بقانون المشار اليه ، ولكنها أكدت فى قضائها فى الوقت ذاته ان الاعفاء من المسئولية أو منع سماع الدعوى بهذا الشـأن لا يملك تقريره سوى قانون · وفى الحق فقد كان يصدر مثل هذا القانون فى أعقاب الغاء نظام الأحكام العرفية الذى كان يفرض على البلاد فى شتى المناسبات

كالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٤٥ والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ، وكانت هذه القوانين تبرر ذلك الحكم فى مذكراتها الايضاحية بمثل ما بررته به المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ ، وهى اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة ، وبمراعاة أن نظام الأحكام العرفية هو نظام استثنائى فرض بحكم الضرورة ، وانه عقب انهائه يكون - على حد التعبير الذى ورد فى تقرير لجنة العدل بمجلس الشيوخ فى شأن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٤٥ - « من المصلحة العليا للبلاد اصدار تشريع يسدل به الستار على حالة استثنائية مضت وانتهى عهدها وصار من المصلحة العامة ألا تثار من جديد مشكلاتها التى لا حد لها ، مع غض النظر عن بعض المصالح الخاصة التى قد يكون أصابها ضرر من هذه التصرفات تغليبا للمصلحة العامة على كل اعتبار ، ولهذا شبه بقوانين التضمينات التى جرى العمل فى البرلمان الانجليزى على وضعها لتجعل من أعمال كانت غير مشروعة حين صدورها أعمالا مشروعة ، ومن أعمال معاقب عليها اعمالا لا يتناولها العقاب . وكل ذلك رعاية للمصلحة العامة » .

وانتهت المحكمة الى القول : وفضلا عما تقدم ، فان المجادلة فى دستورية مثل هذا النص أو غيره من القوانين السابقة قد أصبحت غير ذات موضوع بعد أن صدر دستور جمهورية مصر متضمنا المادتين ١٩٠ و ١٩١ السالف الاشارة اليهما ، لأن الدستور أراد بهاتين المادتين أن يضفى حصانة دستورية على حركة التشريع السابقة عليه التى تمت فى عهد الثورة - سواء أكانت بالطريق الأصلى أى بمقتضى قوانين ، أم بالطريق الفرعى أى بمقتضى قرارات تنظيمية عامة - حصانة تعصمها من السقوط أو من المجادلة فى قوة نفاذها لحكمة تتصل بالمصالح العليا للوطن ، بمراعاة أن تلك القوانين انما تمت فى عهد ثورة تستهدف الاصلاح الشامل فى اوضاع وظروف استثنائية ، لا تقاس فيها الأمور بمقياس الأوضاع العادية ، فاضفى عليها تلك الحصانة الدستورية على اعتبار انها من الأدوات التى استعملتها الثورة فى سبيل أوجه الاصلاح الذى قامت من أجله . وللحكمة عينها حصن الدستور كذلك جميع القرارات التى صدرت من مجلس قيادة الثورة وجميع القوانين والقرارات التى تتصل بها وتكون مكملة او منفذة لها ، وذلك بمنع الطعن فيها بأى وجه من الوجوه وأمام أية هيئة كانت ، وهذه الحصانة

من الشمول والإتساع بحيث تندرج فيها القرارات والتصرفات الفردية التى صدرت بقصد حماية الثورة ، بينما تعنى المادة السابقة القوانين والقرارات الادارية العامة التى تقرر قواعد تنظيمية مجردة •

وانتهت المحكمة الى أن الحكم المطعون فيه اذ أخطأ فى تأويل القانون وتطبيقه فإنه يتعين الغاؤه والقضاء بعدم جواز سماع الدعوى •

تعليقنا على حكم المحكمة الادارية العليا :

١ ـ ذهبت المحكمة الى التفرقة بين ما أطلقت عليه المصادرة المطلقة لحق التقاضى وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء ، لتنتهى الى دستورية قفل باب الطعن بالالغاء والتعويض ، باعتبار أن ذلك من قبيل تحديد دائرة اختصاص القضاء •

وقد ناقشنا هذا الكلام سلفا وبينا فساده •

٢ ـ لم تتضمن المادة الثالثة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ اى اخلال بالمساواة أمام القانون والقضاء – كما تقول المحكمة ـ لأنها لم تميز بين أفراد الطائفة الواحدة • وقد تعرضنا قبلا لمثل هذه المقولة وفندناها •

٣ ـ تقول المحكمة ان الحكم القانونى الذى تضمنه نص المادة الثالثة دستورى ، مادام صادرا بقانون وليس بأداة أدنى كالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ ، ذلك ان اعفاء السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية من اية مسئولية ترتبت على تصرفاتها لا يملكه الا قانون •

وما ذهبت اليه المحكمة غير سليم ، ذلك أن أساس مخالفة المنع من الطعن انما هو مصادمة هذا المنع لمبدأ المشروعية وفكرة الحكومة المقيدة المسئولة عن أعمالها • ولا عبرة بعد ذلك بنوع الأداة القانونية التى ترفع المسئولية عن السلطات العامة على هذا النحو المطلق (١) •

واذا كانت المحكمة قد فرقت بين القانون وبين الأداة الأدنى فى صدد تقرير اعفاء السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية من أية مسئولية ،

---

(١) د• احمد كمال ابو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصرى ، ص ٦١٩ •

مستشهدة فى ذلك بما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى قبلا من عـــدم دستورية المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ الذى يعفى السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية من مسئولياتها ، فان هذا الاستشهاد كان محاولة منها لتصوير ان ما انتهت اليه لا يخرج عما استقرت عليه محكمة القضاء الادارى ٠ لكن المحكمة اخطأت حين قالت هذا لسببين :

الاول – أن محكمة القضاء الادارى ذهبت فى أحد أحكامها (١) الى انه وان كان القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ينص فى المادة الثانية على ان لا تسمع أمام أية جهـة قضائية أية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فى أى اعلان أو تصرف أو أمر أو تدبير أو قرار ، وبوجه عام أى عمل أمرت به أو تولته السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية أو مندوبوها أو وزير المـالية وذلك أكان هـذا الطعن مباشرة عن طريق المطالبة بابطال شىء مما ذكر أو بسحبه أو بتعديله ، أم كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بالتعويض ، الا أن شرط عـدم سماع الدعـوى حسب هذا القانون هو أن يكون الأمر أو الاجراء الذى اتخذ ، انما اتخذ عملا بالسلطة المخولة للحاكم العسكرى ، أى فى حدود ما يملكه الحـاكم العسكرى من سلطات بمقتضى قانون الأحكام العرفية ٠ أى انه حتى لو كان هنـاك قانون يعفى السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفيـة من كل مسئولية ، فان شرط عدم سماع الدعوى أن يكون ما اتخذ فى حدود ما يملكه الحاكم العسكرى من سلطات بمقتضى قانون الأحكام العرفية ٠

ثم ذهبت محكمة القضاء الادارى بعد ذلك الى أن القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ مخالف لأحكام الدستور (٢) ٠ أى أن المحكمة الادارية العليا خالفت بحكمها ما استقرت عليه أحكام محكمة القضاء الادارى ٠

ثانيا – انه اذا كانت محكمة القضاء الادارى قد ذهبت الى عـــدم دستورية المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ بمنع سماع الدعوى ضـد أى تصرف أو أمر أو قرار صـدر من السلطة القائمة على اجـراء الأحـكام العرفية ، فلم يكن هذا بسبب انه مرسوم بقانون وليس قانونا ، بل لأن

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥١/٩/١٧ ، ق ١٩٠ ، س ٣ ، مجموعة السنة ٦ ، بنـد ٥٨٣ ، ص ١٣٢٦ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٦/٥/٢٠ ، ق ١٤٠٨ ، س ٥ ، مجموعة السنة ١٠ ، بنـد ٣٤٦ ، ص ٣٣٤ ٠ ق ٠ د فى ١٩٥٦/١١/١١ ، ق ١٥٠٨ ، س ٧ ، بند ١١ ، ص ١٥ ٠

اعفاء سلطة عامة اعفاء مطلقا من كل مسئولية تحققت فعلا فى جانبها من شأنه أن يخل بحقوق الأفراد فى الحرية وفى المساواة فى التكاليف والواجبات أو الانتصاف وهى حقوق طبيعية كفلها لهم الدستور ٠ وان نظام الأحكام العرفية فى مصر وان كان نظاما استثنائيا الا أنه ليس بالنظام المطلق ، بل هو نظام خاضع للقانون وضع الدستور أساسه وبين القانون أصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه فوجب أن يكون اجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام ، وفى نطاق هذه الحدود والضوابط ، والا كان ما يتخذ من التدابير والاجراءات مجاوزا لهذه الحدود أو منحرفا عنها ، عملا مخالفا للقانون تنبسط عليه رقابة المحكمة ٠ وكل نظام للحكم أرسى الدستور أساسه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته مهما يكن نظاما استثنائيا لمبدأ سيادة القانون ومن ثم لرقابة القضاء (١) ٠

ولقد بددت محكمة القضاء الادارى الشك الذى أثارته المحكمة الادارية العليا من أن القانون – وليس أداة أدنى – فى امكانه اعفاء السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية من أية مسئولية ، حينما استطردت المحكمة قائلة بصدد المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ : وبفرض ان الأحكام التى اشتمل عليها المرسوم بقانون المشار اليه أحكاما تضمنها قانون قرره البرلمان فان هذا القانون يكون باطلا لا يجوز تطبيقه لتعارضه فى نواح أخرى من الدستور ٠ ذلك ان الدستور لم يرد الحكم العرفى الا نظاما استثنائيا مقيدا يرسم له القانون حدودا لا يجوز أن يتعداها ، ويضع له قيودا لا يصح ان يتحلل منها ، وقد صدر قانون الأحكام العرفية يؤكد هذا المعنى ، اذ رسم حدود الحكم العرفى فى اختصاصات معينة أعطاها للحاكم العسكرى وعددها واحدا بعد الآخر على سبيل الحصر ، ووضع قيودا على هذه الاختصاصات هى ما يقتضيه صون الأمن والنظام العام ٠ ولو أن قانون الأحكام العرفية أطلق الحاكم العسكرى من كل قيد ومد اختصاصاته الى غير حد وأباح له اى عمل لجاء قانونا متعارضا مع الدستور مجافيا للغاية التى توخاها ولكان من أجل ذلك قانونا باطلا (٢) ٠

٤ – قاس الحكم سالف الذكر القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ على قوانين التضمينات التى جرى العمل فى البرلمان الانجليزى على وضعها

---

(١) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ٠ ص ٤٥٧ و ٤٧٨ ٠

(٢) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ٠ ص ٤٥٧ ٠

لتجعل من أعمال كانت غير مشروعة حين صدورها أعمالا مشروعة ، ومن أعمال كان معاقبا عليها أعمالا لا يتناولها العقاب •

وما ذهبت اليه المحكمة بعيد تماما عن الصواب ، ذلك أن التمثل بقوانين التضمينات فى غير محله • فقوانين التضمينات هذه عرفها القانون المصرى عن طريق القانون الانجليزى وقد اقحمت على القانون المصرى اقحاما لا يخلو من غرابة ، ذلك أن القانون الانجليزى قبل صدور قانون الطوارىء فى سنة ١٩٢٠ لم يكن يعرف نظاما تشريعيا للأحكام العرفية • ففى الحالات الاستثنائية التى كانت الحكومة فيها تضطر الى اتخاذ اجراءات تخرج عن حدود القانون العام ، يأتى قانون للتضمينات بعد انتهاء هذه الاجراءات لاعفاء الحكومة من المسئولية عنها • فالمهمة الأصلية لقانون التضمينات هى تصفية حالات استثنائية اتخذت لمواجهتها تدابير استثنائية عن طريق تشريع لاحق •

ولما كان قانون الأحكام العرفية فى مصر انما هو تشريع سابق لمواجهة هذه الحالات الاستثنائية ، فإن الجمع بينه وبين قوانين التضمينات يكون أمرا مستغربا ، وكان الواجب أن يغنى قانون الأحكام العرفية عن قانون التضمينات •

ولا يجوز ، وهذه هى الحال ، أن يفسر قانون التضمينات فى مصر بأنه قانون يعفى الحاكم العسكرى من المسئولية عما جاوز فيه حدود اختصاصه ، والقول بغير ذلك يهدم راسا على عقب ما أراده الدستور من حصر الأحكام العرفية فى حدود لا تصح مجاوزتها • ومتى رسم المشرع هذه الحدود وفرض على الحاكم العسكرى ألا يجاوزها بطريق مباشر ، فلا يصح بعد ذلك أن يبيح له مجاوزتها بطريق غير مباشر بأن يعفيه من المسئولية اذا هو جاوزها •

٥ - تقول المحكمة ان المجادلة فى دستورية المادة الثالثة من القانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ أصبحت غير ذات موضوع بعد أن صدر دستور جمهورية مصر متضمنا المادتين ١٩٠ و ١٩١ اللتين اضفيتا حصانة دستورية على حركة التشريع السابقة عليه والتى تمت فى عهد الثورة •

ولا يمكن أن نقر المحكمة على قولها هذا • فقد نصت المادة ١٩٠ على أن كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من احكام قبل صدور هذا الدستور يبقى نافذا ، ومع ذلك يجوز الغاؤها أو

تعديلها وفقا للقواعد والاجراءات المقررة فى هذا الدستور . وقد نصت المـادة ١٩١ على أن جميع القرارات التى صدرت من مجلس قيادة الثورة وجميع القوانين والقرارات التى تتصل بها وصدرت مكملة لها وكذلك كل ما صدر من الهيئات التى أمر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات وأحكام لا يجوز الطعن فيها أو المطالبة بالغائها أو التعويض عنها بأى وجه من الوجوه وأمام أية هيئة كانت .

وبمقارنة المـادة ١٩٠ بالمـادة ١٩١ — كما قالت محـكمة القضـاء الادارى — نجد أن المـادة ١٩٠ تتعلق فقط ببيان مدى سريان أحكام القوانين والمراسيم والأوامر والقرارات القائمة وقتئذ من حيث الزمان بعد صدور الدستور الجديد . أى أن اعمال حكم المـادة المذكورة لا يكون الا بالنسبة للقوانين الصحيحة والنافذة عند صدور هذا الدستور ، ومن ثم فلا ينطبق على نص غير دستورى ، فى حين أن المـادة ١٩١ حددت على سبيل الحصر أنواع القوانين والقرارات والأحكام والاجراءات والأعمال والتصرفات التى لا يجوز الطعن فيها .

اذن فلكل من المادتين السابقتين — كما انتهت محكمة القضاء الادارى — مجال فى التطبيق . فالمـادة ١٩٠ لها مجال يختلف عن مجال المادة ١٩١ ، وهو الأمر الذى نؤكد سلامته . ويترتب على ذلك أن ورود المادتين سالفتى الذكر فى الدستور لا يترتب عليهما تحصين كل القوانين غير الدستورية ، مثل القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٦ المشار اليهما سـلفا .

— مدى دستورية القانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٥٧ بشأن بدل التفرغ للمهندسين :

ذهبت محكمة القضاء الادارى(١) الى أن الدفع بعدم دستورية القـانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٥٧ بشأن بدل التفرغ للمهندسين الذى نص على أن يعتبر فى حكم الصحيح الخصم الذى تم من بدل التخصص للمهندسين وفقا لأحكام قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٧ من مايو سنة ١٩٥٠ لانتفـاء المساواة بين أفراد الطائفة الواحدة ، اذ ميز الأحـدث من المهندسين عن الأقدمين المعينين أو المرقين قبـل أول يوليـو سنة ١٩٥٢ — هذا الدفع غير سديد لأنه لا يستقيم الا اذا كان حـق المدعى فى الزيادة المترتبة على تطبيق قواعد التيسير الصادر بها قرار مجلس الوزراء فى ١٧ من مايو سنة ١٩٥٠ وعـدم جواز خصمها من بدل التخصص هو من الحقوق التى يكفلها الدستور ذاته ، وان وسيلة اقتضاء هذا الحق عن طريق القضاء هى وسيلة يقررها الدستور

---

(١) ق . د فى ١٩٥٨/٦/٢٣ ، ق ١٢٠٩ ، س ١١ .

كذلك ، وان ثمة اخلالا بمبدأ المساواة امام القانون والقضاء فى هذا الشان ، فلا يجوز أن يهدر القانون ما يقرره الدستور ، اما اذا كان هذا الحق هو مما ينشئه القانون أو يلغيه ، وكانت وسيلة اقتضائه هى مما ينظمه القانون على الوجه الذى يراه ، فلا يكون ثمة وجه للنعى بعدم دستوريته .
وقد سبق للمحكمة الادارية العليا أن قضت بعدم جواز الخصم لزوال سنده القانونى بعد سريان قانون نظام موظفى الدولة بزوال السبب الذى قام عليه فى الماضى قبل نفاذ هذا القانون الذى أنشأ للموظفين مراكز قانونية جديدة ينتفى معها استصحاب العلة القديمة لانقطاع صلتها بالماضى . اذ تقضى المساواة بين المراكز القانونية المتماثلة بعدم التفرقة فى المعاملة بين أفراد الطائفة الواحدة . وقد صدر القانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٥٧ بعد صدور هذا الحكم . ولما كانت علاقة الموظف بالحكومة هى علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وكان مركز الموظف هو مركز قانونى عام يجوز تغييره فى اى وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ، فانه يتعين اعمال حكم المادة الأولى من القانون المتقدم ذكره ، فيعتبر صحيحا الخصم الذى تم من بدل التخصص المقرر للمدعى بقدر الزيادة التى نالها بترقيته الى الدرجة الخامسة طبقا لقرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٧ من مايو سنة ١٩٥٠ بقواعد التيسير . وبناء عليه يكون طلب المدعى الحكم له ببطلان الخصم من بدل التخصص اعتبارا من اول يوليو سنة ١٩٥٢ تاريخ العمل بقانون نظام موظفى الدولة وصرف الفروق المترتبة على ذلك فى غير محله طبقا لأحكام القانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٥٧ آنف الذكر ، ويتعين رفض دعواه لعدم قيامها على أساس سليم من القانون .

ولما طعن فى هذا الحكم أمام المحكمة الادارية العليا ذهبت المحكمة (١) الى أن القانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٥٧ حسم الأمر فيما كان قائما من فوارق بإزالة مصدرها ، وحقق بالنسبة الى المستقبل المساواة والتوحيد فى المعاملة بين هؤلاء جميعا بالقضاء على الأوضاع الشاذة التى كانت مثار شكاواهم وتظلماتهم . واعتبر فيما يتعلق بالماضى ان الخصم الذى تم من بدل التخصص تنفيذا لأحكام قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٧ من مايو

---

(١) ع ق ١٩٦٠/٣/٢٦ ، ق ٨٧٦ ، س ٤ ، مجموعة السنة الخامسة ، بند ٦٤ ، ص ٥٨٤ .

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة المستشار السيد على السيد وعضوية المستشارين على بغدادى والدكتور محمود سعد الدين الشريف ومصطفى كامل اسماعيل وعبد المنعم سالم مشهور .

سنة ١٩٥٠ نافذا وفى حكم الصحيح حتى نهاية شهر يوليو سنة ١٩٥٧ وذلك لغاية تتعلق بصالح الخزانة وهى منع المطالبة برد ما استقطع من هذا البدل وفقا لقواعد التيسير ، كما هو الشأن عندما يقضى المشرع - لمثل هذه الحكمة - بعدم صرف فروق عن الماضى · وقد جاء هذا النص عاما ومجردا بالنسبة الى كل من يصدق عليهم حكمه من طوائف المهندسين الذين جرى فى حقهم الخصم من بدل التخصص المقرر لهم ، وهم المعينون أو المرقون الى درجات أعلى قبل أول يوليو سنة ١٩٥٢ تاريخ نفاذ قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، لا فرق من هذه الناحية بين فرد من هذه الطائفة وآخر ودون اخلال بمبدأ المساواة بين أفراد هذه الفئة من المهندسين الذين تماثلت مراكزهم القانونية واتحدت خصائصها فى الفترة الزمنية التى عناها · ومن ثم فلا وجه للنعى عليه بعدم الدستورية · ذلك ان الأصل المسلم هو أن القانون لا يكون غير دستورى الا اذا خالف نصا دستوريا قائما أو خرج على روحه ومقتضاه أو انكر حقا من الحقوق التى يكفلها الدستور ذاته ، ومرد ذلك الى ان الدستور - وهو القانون الأعلى فيما يقرره - لا يجوز أن يهدره قانون وهو أداة أدنى · كما أن من المسلمات كذلك كأصل دستورى ان المقصود بالمساواة هو عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية · بيد أن هذه المساواة لا يجوز أن تفهم بالقياس بين أفراد فئة بذاتها وأفراد فئة أخرى وان انتظمتهما معا طائفة واحدة أعم ، متى كان وضع كل فئة ينفرد بظروف ذاتية خاصة تميزه عن الأخرى ·

وانتهت المحكمة الى تأييد حكم محكمة القضاء الادارى ·

تعليق على حكم المحكمة الادارية العليا :

يمكن أن نبدى ملاحظتين على حكم المحكمة هما :

١ - ان هناك طائفة واحدة من المهندسين ، كل ما هنالك أن بعض أفراد هذه الطائفة أحدث من زملائهم ، والحداثة والقدم ينبغى الا تكون موجبا للتفرقة بين أفراد طائفة واحدة ، والا كان القانون الذى يحدث هذه التفرقة قانونا غير دستورى ·

٢ - وحتى لو كانت هناك طائفتان ، فان أفراد احداهما وتمييزها بمعاملة خاصة دون استناد الى أى اعتبار موضوعى معقول يؤدى الى اهدار مبدأ المساواة · فما هو الأساس الموضوعى لايثار المهندسين الجدد على المهندسين القدامى ؟ ان المحكمة الادارية العليا سبق وأن انتهت الى عدم جواز الخصم من المهندسين القدامى لزوال سنده القانونى بعد سريان قانون

نظام موظفى الدولة ، اى سوّت بين المهندس الحديث والمهندس القديم ، فما هو الداعى اذن لصدور القانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٥٧ ، التقنين التفرقة فى المعاملة بينهما ! ! ولاهدار ما انتهت اليه المحكمة الادارية العليـــا فى حكمها !! ان ذلك وحده كاف لإدانة القانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٥٧ بعـدم الدستورية ٠

- مدى دستورية القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الدولة :

أقام أحد المدعين دعوى أمام محكمة القضـاء الادارى طالبـا الغـاء القرار الجمهورى الصادر فى ١٩٥٨/١٢/١٧ باحالته الى المعاش ، وبالزام جهة الادارة ١٠٠٠٠ جنيه على سبيل التعويض ، على أساس أن هذا القرار لا يستند الى أسباب تبرره ٠

وفى ١٩٦٠/٤/٦ قضت محكمة القضاء الادارى(١) بالغـــاء القـرار المطعون فيه بما يترتب على ذلك من آثار ٠ واقامت قضاءها على أن سلطة الحكومة فى أن تقصى عن الوظيفة العامة من تراه من الموظفين قد أصبح غير صالح لتولى مهامها لا يحدها الا قيد حسن استعمالها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة اى بدون انحراف ٠ وهذه السلطة ليست تحكمية تباشرها بغير ضابط وانما هى سلطة تقديرية تجد حدها الطبيعى فى العـلة التى أملتها وهى الصالح العام ٠ والقرار المطعون فيه كأى قرار ادارى آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره حقا وصدقا ٠ فاذا تبين على وجه قاطع ان الادارة لم تستند الى سبب يبرره يضحى التصرف فاقدا لركن انعقاده ويقع تبعـا لذلك باطلا ٠ ولمـا كانت الحكومة قـد احجمت عن بيـان الاسباب التى دعتها لاحالة المدعى على المعاش قبل بلوغه واصرت على موقفها هذا ٠ ولمـا كان الثابت من ملف خدمة المدعى انه قد خلا من كل ما يشينه وحفل بما يشهد بانه كان محل تقدير من الرؤساء لأهليته وكفايته وحسن سمعته مما يشفع فى الابقاء عليه فى الوظيفة لا الاستغناء عن خدماته ؛ فقد حكمت المحكمة بالغاء القرار المطعون فيه ورفضت التعويض ٠

طعن فى الحكم المذكور ، وفى أثناء نظر الطعن ، صـدر القـــرار الجمهورى بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تعديل بعض أحكام قانون مجلس الدولة ، فدفعت الحكومة الدعوى بعدم اختصاص القضاء بنظرها ،

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٠/٤/٦ ، ق ٨٠٠ ، س ١٣ ٠

استنادا الى حكم المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة بعد تعديلها بالقانون المشار اليه ٠

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا (١) الى أن القانون المذكور ينص فى المادة الأولى على أن يستبدل بالمادة ١٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ النص الآتى : « لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ٠ ويعتبر من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة باحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبى ... » ٠

واضفاء القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ على القرارات التى نص عليها صفة أعمال السيادة انما قصد به منع التعقيب القضائى على هذه الطائفة من القرارات لاخراجها من ولاية القضاء ، اذ لا تقتصر الغاية التى استهدفها من اصدار هذا القانون على الحكم الموضوعى الذى أنشأه وهو اعتبارها من قبيل أعمال السيادة ٠ وانما تجاوز ذلك الى الهدف البعيد الذى تغياه بهذه الوسيلة وهو تقرير قاعدة اجرائية تتعلق بالاختصاص ، اذ أن مقتضى اعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة باحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو بفصلهم من غير الطريق التأديبى من قبيل أعمال السيادة التى ينص قانون مجلس الدولة فى المادة ١٢ منه على عدم اختصاص المجلس بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بها ، هو عدم اختصاص القضاء الادارى بنظر الدعاوى المقامة بشأن هذه القرارات ٠ وبذلك يكون المشرع بهذا النص قد استحدث تعديلا أورده على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالتضييق فى هذا الاختصاص بحيث ينحسر عن المنازعات المتعلقة بالقرارات المذكورة سواء بالطريق المباشر أو غير المباشر وتقصر عنها ولاية هذا القضاء ، بعد أن كانت تشملها فى ظل القوانين السابقة التى صدرت منذ انشاء المجلس ، ذلك أن الحصانة القضائية المقررة لأعمال السيادة انما تتعلق بالنظام العام ، وهو دفع بعدم الاختصاص بنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة لا بعدم القبول فيما

---

(١) ع ق ١٩٦٣/٦/٢٩ ، ق ١٦٠٩ ، س ٦ ، مجموعة السنة الثامنة ، بند ١٣٢ ، ص ١٤٤٨ ٠

صدر هذا الحكم برياسة المستشار الامام الخريبى نائب رئيس مجلس الدولة ، وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى ٠

يتعلق بكل من دعوى الالغاء ودعوى التعويض اصلية كانت أو دفعا او تفسيرا • واذا كان القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ المعمول به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية فى ١١ من مارس سنة ١٩٦٣ قانونا معدلا للاختصاص على هذا النحو ، فانه يسرى باثره المباشر على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الاجراءات قبل تاريخ العمل به مادام هذا التاريخ قبل اقفال باب المرافعة فى الدعوى ، وذلك بالتطبيق لحكم الفقرة الأولى والبند (١) من المادة الاولى من قانون المرافعات المدنية والتجارية •

وقد ذهبت المحكمة الى دستورية هذا القانون على أساس انه اذا كان الاختصاص القضائى لمجلس الدولة مسندا بالنص ومحددا بالقانون حسب ارادة المشرع لكون المجلس غير ذى ولاية عامة ، وكانت الاصول الدستورية التى رددتها المادة ٦١ من الدستور المؤقت الصادر فى ١٣ من مارس سنة ١٩٥٨ تقضى بأن « يرتب القانون جهات القضاء ويعين اختصاصها » فان تعديل الاختصاص القضائى لمجلس الدولة سواء بالزيادة أو بالنقصان انما يتم بالأداة ذاتها التى أنشأت هذا الاختصاص وحددت مداه وهى القانون • ومثل هذا القانون اذا جاء مضيقا لاختصاص القضاء سواء بمنعه إياه مباشرة من نظر منازعات بعينها أو بخلعه على طبيعة هذه المنازعات وصفا قانونيا يؤدى الى النتيجة ذاتها بطريقة غير مباشرة لا ينطوى على اية مخالفة للمبادىء الدستورية • فكما يملك القانون الأصل وهو اخراج عمل ما من ولاية القضاء فانه يملك الوسيلة لهذا الاخراج ، فاذا وصف بعض اعمال الحكومة بأنها أعمال سيادة فان هـذا يستوى فى النتيجة وتعديل ولاية القاضى فى هذا الخصوص ، الأمر الذى لا جدال فى أن المشرع يملكه بحكم الدستور ذاته • واذا كان من المسلم أن للمحاكم سلطة تقرير الوصف القانونى للعمل المطروح عليها وما اذا كان يعد عملا اداريا عاديا أو عملا من اعمال السيادة فان المشرع الذى استمدت منه المحاكم ولايتها هذه تكون له تلك السلطة كذلك • ذلك أن المشرع عندما نص فى قانون مجلس الدولة على عدم اختصاص المجلس بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة باعمال السيادة ، واطلق هذه العبارة الأخيرة دون تعريف أو تحديد انما خول القاضى سلطة تقدير بعض اعمال السلطة التنفيذية وترك له حرية

وصفها وتكييفها بما يترتب عليه تقرير اختصاصه أو عدم اختصاصه بنظرها ٠ فاذا رأى المشرع فى حدود الدستور وهو مانح هذه السلطة أن يحد منهـا بالنسبة الى أعمال بذاتها فيخلع عليهـا صراحة الوصـف القانونى الذى لا يدع مجـالا للترخيص فى تقديرها أو تكييفها فان القـاضى الذى تلقى ولايته من المشرع بالحدود التى رسمها له يلتزم حتما بهذا الوصف الذى عين لولايته حدودا جديدة وحسم كل مناقشة فى شأن الأعمال التى تناولها ، ذلك أن وظيفته هى تطبيق القانون ، وهو فى سبيل هذا التطبيق يعمـل اجتهاده حيث لا نص يقيده ، ولا اجتهاد له مع تكييف تشريعى تضمنه نص صريح ، كما لا سلطة له فى مراجعة المشرع فى السبب الذى أقام عليه حجته فى تعليل اخذه بالوصف الذى ارتآه ، اذ يتمتع المشرع فى هذا المجال بحرية كاملة وسلطة تقديرية واسعة المدى لا معقب عليها مادام لا يخالف الدستور ولا قيد عليه من نصوصه فى اختيار النظم والأوضاع التشريعية التى يراها أكثر ملاءمة لظروف المجتمع ومقومات كيانه والمفاهيم التى يقوم عليهـا نظام الادارة والحكم وسياسة الاصلاح والتطوير فيه فى وقت ما ، ويقدر انها أوفى الى تحقيق الصالح العام وفق هذه المعانى والغايات ٠ ولا تثريب على الشارع أن يسبغ على الوسائل التى يعتمد عليها جهاز الحكم والادارة فى تسيير المرافق العامة وتدعيم أسس المجتمع لبلوغه مثله وأهدافه حصانة تعصمها من الرقابة القضائية فى ظروف خاصة تبرر ذلك بما يقى السلطة الحاكمه من أن تغل يدها عن تنفيذ خطط الاصلاح الشامل فى شتى المرافق ويكفل حسن مزاولة هذه المرافق لنشاطها ونهوضها برسالتها على الوجه المبتغى ٠

وتستطرد المحكمة قائلة : لا حجة فى النعى على مثل هذا التشريع بانه ينطوى على مصادرة لحق الموظف العام فى تعويضه عن فصله ، سواء بالطريق العينى وهو الالغاء أو بالطريق المقابل وهو التعويض ، اذا كان القرار قد وقع مخالفا للقانون ، وعلى مصادرة لحقه فى الانتصاف فى هذا الشان عن طريق القضاء ، وعلى اخلال بمبـــدأ المســـاواة امام القانون والقضاء ، اذ أن هذا النعى لا يستقيم الا اذا كان حق الموظف فى الوظيفة العامة هو من الحقوق التى يكفلها الدستور ذاته ، وكانت وسيلة اقتضائه عن طريق القضاء هى وسيلة يقررها الدستور كذلك ، وكان ثمة حقا اخلال بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء فى هذا الشأن ، لأنه لا يجوز عندئذ أن يهدر القانون ما يقرره الدستور ٠ أما اذا كان هذا الحق هو مما ينشئه القانون أو يلغيه وكانت وسيلة اقتضائه هى مما ينظمه القانون على الوجه الذى يراه ، وكان القانون لا يقوم على تمييز بين أفراد طائفة واحدة تماثلت

مراكزهم القانونية ، فلا يكون ثمة وجه للنعى المتقدم · كما ان ثمة فرقا بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى عموما وبين تحـديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق فيها ، الأمر الذى يملكه القانون بالتطبيق للنصوص الدستورية بوصفه الأداة التى ناط بها الدستور ترتيب جهـات القضاء وتحديد نطاق ولايتها وتوزيع الاختصاص بينها ، وبيان وسـائل المطالبة بالحقوق ، قضائية كانت أو غير قضائية ، بالشروط والأوضاع التى يقررها على نحو ما سلف بيانه · وقد أصدر الشارع فى ٤ من مارس سنة ١٩٦٣ — وهو التاريخ الذى صدر فيه القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى عمل به فى ١١ منه — القـرار الجمهورى رقم ٣٥٨ لسنة ١٩٦٣ باضـافة حـكم جديد الى قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٥٥/٤/٦ ببيان اجراءات التظلم الادارى وطريقة الفصل فيه · ويقضى هذا الحكم بأن : « يقدم التظلم من قرارات رئيس الجمهورية باحـالة الموظفين العموميين الى المعـاش أو الاستيداع أو فصلهم من غير الطريق التأديبى الى لجنة تشكل من أعضاء مجلس الرئاسة بقرار من رئيس الجمهورية » · وذلك لتبت فيه قبل مضى ستين يوما من تاريخ تقديمه على الوجه المبين بهذا القرار · كما أصدر فى التاريخ ذاته القرار الجمهورى رقم ٣٥٩ لسنة ١٩٦٣ بتشكيل اللجنة المشار اليهـا · فاذا كان قد ألغى الوسيلة القضائية للتظلم من هذه القرارات ، فانه لم يلغ أصل الحق فى ذاته ، اذ أوجد هيئة ادارية أسند اليهـا ولايـة نظر هذا التظلم والفصل فيه بقرار مسبب وجوبا فى حالة الرفض هى اللجنة المذكورة بما لا معقب عليها من القضاء · والقانون هو الذى يحدد وسيلة المطالبة بالحق ويعين الجهة التى يلجأ اليها صاحب الحق لاقتضاء حقـه قضائية كانت هذه الجهة أو غـير قضائية · وليس من المحـتم أن تكون وسيلة اقتضاء الحق أو رده الى نصابه هى المطـالبة القضائية وحدها ، أو أمام جهة قضائية بعينها دون أخرى ، بل قد تكون هـذه الوسيلة غير قضائية أو قضائية بوجه معين أو بآخر أمـام جهة معينة أو أخـرى · ولا اخلال بمبدأ المساواة أمام القضاء مادام الوضع واحدا دون تمييز بالنسبة الى كل من تصدر فى حقهم من الموظفين العموميين القرارات الجمهورية التى اعتبرها القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ من قبيل أعمال السيادة · ومن ثم فان هذا القانون يكون تشريعا دستوريا واجب التطبيق (١) ·

---

(١) بمثل هذا المبدأ قضت المحكمة فى الدعاوى أرقام ٣٩٢ لسنة ٦ ق و ٣٥٤٨ لسنة ٦ ق و ١١٣٩ لسنة ٧ ق و ١٠٤٢ لسـنة ٥ ق و ١٠٤٨ لسـنة ٥ ق و ٤٥٦ لسنة ٨ ق و ٤٢٧ و ١٤٢١ لسنة ٨ ق ·

ملاحظاتنا على حكم المحكمة الادارية العليا :

يمكن أن نوجه الى الحكم سالف الذكر عدة انتقادات هى (١) :

١ — ان العبرة فى تحديد التكييف القانونى لأى عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما اذا كان عملا من أعمال السيادة أو عملا اداريا عاديا، هى بطبيعة العمل ذاته ، فلا تتقيد المحكمة وهى بصدد اعمال رقابتها على دستورية التشريعات بالوصف الذى يخلعه الشارع على تصرفات الحكومة وأعمالها ، متى كانت بطبيعتها تتنافى مع هذا الوصف ، وتنطوى على اهدار حق من الحقوق التى كفلها الدستور .

واذا كان القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بتعديل المادة الثانية عشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، اذ يقضى باعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة باحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو بفصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة ، انما يحصن هذه القرارات وذلك بسلب جهات القضاء ولاية النظر فى الطعون التى توجه اليها ، بينما هى بطبيعتها من صميم الأعمال الادارية التى تجريها الحكومة فى اشرافها على المرافق العامة ، فان ذلك ينطوى على مصادرة لحق هؤلاء الموظفين فى الطعن فى تلك القرارات أو التقاضى بشأنها ، مما يصمه بعدم الدستورية .

٢ — تضمنت الدساتير المصرية المختلفة نصوصا تقضى بان المواطنين لدى القانون سواء ، وانهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة . ولما كان حق التقاضى من الحقوق العامة التى كفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها ، فان حرمان طائفة معينة من هذا الحق ، مع تحقق مناطه ، وهو قيام المنازعة فى حق من حقوق أفرادها ، ينطوى على اهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين ، الذين لم يحرموا هذا الحق . واذا كان الأمر كذلك ، فان القرار بقانون سالف الذكر ، فيما تضمنه من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية باحالة الموظفين العموميين الى المعاش او الاستيداع أو بفصلهم بغير الطريق التاديبى من اعمال السيادة ، يكون غير دستورى .

---

(١) انظر فى هذا الصدد حكم المحكمة العليا الصادر فى ١٩٧١/١١/٦ فى الدعوى رقم ٢ لسنة ١ قضائية عليا (دستورية) .

٣ - ان القول بأن النص المطعون فيه يقضى بنقل الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بالقرارات المشار اليها من جهات القضاء الى هيئة ادارية تتوافر لها كافة الضمانات ، ومن ثم فهو لا يعدو أن يكون تشريعا معدلا لاختصاص القضاء مما يملكه المشرع طبقا لأحكام الدستور ، هذا القول لا ينهض على أساس سليم ، ذلك ان اللجنة التى آل اليها الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بالقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية باحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو بفصلهم بغير الطريق التأديبى ، قد انشئت ابتداء بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، الذى نص على تشكيلها من بعض أعضاء مجلس الرياسة ، ثم عدل هذا التشكيل بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩١ لسنة ١٩٦٥ ، الذى قضى بتشكيلها من بعض اعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى العربى ، وأخيرا صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٣٤ لسنة ١٩٦٦ بتشكيلها من وزير العدل رئيسا ورئيس مجلس الدولة ورئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة عضوين . وقد كان صدور هذه القرارات الثلاثة تعديلا لقرار مجلس الوزراء الصادر فى ٦ أبريل سنة ١٩٥٥ ، ببيان اجراءات التظلم الادارى وطريقة الفصل فيه . ويستفاد من ذلك أن هذه اللجنة كانت تشكل تشكيلا اداريا محضا فى مرحلتيها الأولى والثانية ، ولم يمثل فيها العنصر القضائى الا فى مرحلتها الأخيرة ، وظلت الأغلبية للعنصر الادارى ، ومن ثم فان طابع تشكيلها لم يكن قضائيا فى أية مرحلة من تلك المراحل ، بل نشأت وظلت ذات طابع ادارى ، ولا تتبع الاجراءات القضائية فى نظر التظلمات التى تعرض عليها . كما أن قراراتها لم تكن واجبة التنفيذ بذاتها ، لأنها لا تعدو ان تكون مجرد توصيات ترفع الى رئيس الجمهورية مصدر القرارات المتظلم منها ، للبت نهائيا فى التظلم حسبما يرى . وقد كان ذلك مسايرة لمنطق القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ المطعون فيه الذى اعتبر تلك القرارات من اعمال السيادة التى لا تخضع للطعن امام جهات القضاء . وعلى مقتضى ذلك ، فلا يسوغ اعتبار التظلم أمام تلك اللجنة الادارية بديلا لحق الموظفين فى الالتجاء الى قاضيهم الطبيعى للطعن فى القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية باحالتهم الى المعاش أو الاستيداع او فصلهم بغير الطريق التاديبى ، حيث تنظر الدعوى

طبقا لاجراءات قضائية مقررة قانونا لحماية الحقوق وكفالة الدفاع عنها ، ثم تصدر فيها أحكام واجبة التنفيذ بذاتها ٠

٤ — ان المحكمة فى هذا الحكم استندت فى تأييد وجهة نظرها الى الأفكار الشاذة التى صاغتها قبل ذلك ، لاثبات دستورية القوانين التى حظرت حق التقاضى حظرا كليا ، مثل التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء ، ومثل ان مبدأ المساواة يعنى عدم التمييز بين أفراد طائفة واحدة تماثلت مراكزهم القانونية ، ومثل التفرقة بين الحقوق ووسائل اقتضائها ، وهى أفكار ناقشناها سلفا وبينا فسادها ٠

— مدى دستورية القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ بضم قسم قضايا الأوقاف الى ادارة قضايا الحكومة :

فى احدى الدعاوى طلب المدعى الحكم بالغاء القرار الوزارى رقم ١٥٧٥ الصادر فى ١٩٥٩/٨/١٢ بتعيينه فى وظيفة من الدرجة الأولى بالكادر الفنى العالى اعتبارا من ١٩٥٩/٧/١ ، فيما تضمنه من عدم تعيينه فى وظيفة مدير عام من نفس التاريخ ٠ وقال المدعى انه تدرج فى قسم قضايا الأوقاف حتى وصل الى وظيفة مستشار مساعد ، ولما صدر القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ قاضيا بالغاء قسم قضايا الأوقاف ، واحلال ادارة قضايا الحكومة فى اختصاصاته ، تضمن هذا القانون تعيين الموظفين الفنيين بقسم قضايا الأوقاف فى الوظائف المماثلة بادارة قضايا الحكومة ، أما الذين لا يعينون فى ادارة قضايا الحكومة فيحتفظون بدرجاتهم ومرتباتهم الحالية بصفة شخصية لمدة اقصاها ثلاثة أشهر ، يعينون خلالها فى وظائف فنية أو ادارية لا تقل من حيث الدرجة عن درجاتهم الحالية ، ولم يكن من حظ المدعى أن يعين فى ادارة قضايا الحكومة ، وترتب على ذلك أن عينته الوزارة فى الدرجة الأولى الفنية ٠ ولما كانت الدرجة التى عين فيها تقل عن الدرجة التى كان يشغلها ، فانه يطعن فى قرار تعيينه فيما تضمنه من عدم تعيينه فى وظيفة مدير عام ٠

قضت محكمة القضاء الادارى (١) بعدم جواز نظر الدعوى لعدم قابلية القرار المطعون فيه لأى طعن او مطالبة أمام أية جهة قضائية ٠ واقامت قضاءها على أن المادة الثالثة من القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ تنص

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٦١/٢/٢٣ ، ق ٦٣٤ ، س ١٤ ٠

على أنه استثناء من أحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٩ يجوز خلال أسبوع من تاريخ العمل بهذا القانون تعيين الموظفين الفنيين بقسم قضايا وزارة الأوقاف فى الوظائف المماثلة لوظائفهم بادارة قضايا الحكومة متى توافرت فيهم الشروط المبينة بالبند (٢) من المادة ٥٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة١٩٥٩ ويكون التعيين بقرار من رئيس الجمهورية أو من وزير العدل حسب الأحوال وتحدد فى القرار أقدمية المعينين بالنسبة الى أعضاء ادارة قضايا الحكومة • أما الذين لم يعينوا فى ادارة قضايا الحكومة فيحتفظون بدرجاتهم ومرتباتهم الحالية بصفة شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر يعينون خلالها فى وظائف فنية أو ادارية لا تقل من حيث الدرجة عن درجاتهم الحالية • كما نصت المادة ٤ من القانون المذكور على أن تكون القرارات الصادرة بالتعيين أو تحديد الأقدمية وفقا لأحكام المادة السابقة نهائية وغير قابلة لأى طعن أو مطالبة أمام أية جهة قضائية • ولما كان قصد المشرع من نص المادة الرابعة سالفة الذكر هو منع أية جهة قضائية من النظر فى الطعون الخاصة بالموظفين الفنيين بقسم قضايا الأوقاف فى الوظائف الفنية أو الادارية سواء أكانت هذه القرارات صحيحة أو مخالفة للقانون وذلك حسما للمنازعات ومنعا من اثارة طعون قد يطول مداها ، فهو بذلك يضفى حماية قانونية على كافة القرارات الادارية الصادرة تنفيذا للمادة الثالثة من القانون سالف الذكر ، ويعصم هذه القرارات من أى الغاء ، ومن غير هذه الحماية تصبح هذه القرارات هدفا للطعن شأنها فى ذلك شأن القرارات الادارية التى لم يرد بشأنها مانع من الطعن وبالتالى قضت المحكمة بعدم جواز نظر الدعوى •

ويلاحظ أن هذا الحكم يعد ترديدا لما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا السالف ذكره •

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا التى ردت على أوجه الطعن المثارة قائلة (٢) :

انه عن القول ببطلان القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ لعدم عرضه على

---

(١) ع فى ١٩٦٤/٦/٢١ ، ق ١١١٦ ، س ٧ ، مجموعة السنة التاسعة ، بند ١٢٣ ، ص ١٣٠٠ •

صدر هذا الحكم برياسة الدكتور محمود سعد الدين الشريف نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين على محسن مصطفى وعادل عزيز زخارى وحسنين رفعت حسنين وأبو الوفا زهدى محمد •

مجلس الدولة فان قضاء هذه المحكمة جرى على انه لا يترتب على عدم عرض القانون على مجلس الدولة بطلانه ٠

وعن الدفع بعدم دستورية القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ بسبب حجبه رقابة القضاء الادارى الغاء وتعويضا ٠ فان قضاء هذه المحكمة قد استقر على ان القانون لا يكون غير دستورى الا اذا خالف نصا دستوريا قائما او خرج على روحه ومقتضاه ٠ وقد جاءت المادة الرابعة من القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ بضم قسم قضايا وزارة الأوقاف الى ادارة قضايا الحكومة فيما قضت به من أن تكون القرارات الصادرة بالتعيين أو تحديد الأقدمية وفقا لأحكام المادة الثالثة نهائية غير قابلة لأى طعن او مطالبة أمام اية جهة قضائية ، مضيقة لاختصاص القضاء مانعة إياه من نظر المنازعات المشار اليها بالطريق المباشر أو بالطريق غير المباشر اى سواء بالالغاء أو بالتعويض ٠ ومن ثم فلا وجه للنعى بعدم الدستورية بدعوى مصادرة حق التقاضى ، اذ تجب التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء والحد منها ، واذا كان لا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الإلتجاء الى القضاء ، الا انه لا يجوز الخلط بين هذا الأمر وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق ، فان كل ما يخرجه القانون من اختصاص القضاء يصبح معزولا عن نظره ٠

واستطردت المحكمة قائلة : من المقرر أن القضاء الادارى ليس ممنوعا بحكم النصوص المغلقة لباب الطعن بالالغاء الا من النظر فى قرارات ادارية بذاتها عينت فيها بطريق التنصيص عليها وخصت بالذكر على سبيل الحصر والتعيين ، ذلك ان الأصل المؤصل فى بلد يقدس وعيه العام مبدأ المشروعية هو تسليط رقابة الالغاء على كافة القرارات الادارية دعما للضمانة الأصيلة التى يحققها قضاء الالغاء لمن تحيفت بهم تلكم القررات ٠ فاذا ورد فى قانون نص يقضى باستثناء طائفة من القرارات من رقابة الالغاء والتعويض لحكمة ابتغى الشارع اصابتها وغاية مشروعة قصد حمايتها وجب تاويل هذا النص بصورة مضيقة مع الاحتراس من توسيع مدى شموله حرصا على عدم اهدار هذه الضمانة التى يوفرها قضاء الالغاء وتوقيا لمحظور أتى به هذا النص من قبل هو انه اوصد باب الطعن بالالغاء والمطالبة بالتعويض معا ٠ واذا فكلما انتفى وجود أى من هذه القرارات التى أحاطها الشارع بالتحصين المشار اليه وجب التقرير بعودة الرقابة القضائية بالنسبة لما عداها ٠

وانتقلت المحكمة الى القول : ان المشرع أجاز فى المـادة الثالثة من القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ تعيين بعض الموظفين الفنيين بقسم قضايا وزارة الأوقاف فى ادارة قضايا الحكومة ، وأوجبتعيينهم فى وظائف مماثلة لوظائفهم ، وأوجب تحديد أقدمياتهم فى قرارات تعيينهم ، كما أوجب تعيين من تركوا بقسم قضايا الأوقاف بوظائف فنية أو ادارية لا تقل من حيث الدرجة عن درجاتهم. وقد قصد الشارع - وقصده فى ذلك كان جليا واضحا - الى ان الذين لا يعينون بادارة قضايا الحكومة ينبغى الا ينحدر بمستواهم الوظيفى من حيث الدرجة عن درجاتهم السابقة التى كانوا عليهـا بقسـم قضايا الأوقاف اكتفاء بما حاق بهم من الحرمان من كادر القضاء وميزاته وعلاواته فلم يرد أن يتركهم تحت رحمة وزارة الأوقاف تعينهم فى ايـة وظيفة وباية درجة ولو أدنى من درجاتهم فيصيبهم الضرر مضاعفا، ويجتمع بهم الحرمان من الكادر القضائى ومميزاته والتعيين على درجات اقل من درجاتهم لا لذنب جنوه أو مطعن فى كفاياتهم سوى ما ابتغاه الشارع من قصر التعيين فى ادارة قضايا الحكومة على حملة اجازة الحقوق . كما أن المـادة الرابعة صريحة فى حظر الطعن على التعيين وتحديد الأقدمية التى تقـع مطابقة لمـا نصت عليه احكام المـادة الثالثة ، بمعنى أنه متى عين عضو قسم قضايا الأوقاف فى ادارة قضايا الحكومة فى وظيفة مماثلة لوظيفته التى كان عليها ونص على تحديد أقدميته فى قرار التعيين ، أو عين عضو بقسم قضايا الأوقاف لم يتح له حظ التعيين فى ادارة قضايا الحكومة فى وظيفة فنية أو ادارية لا تقل درجتها عن درجته التى كان عليها بالكادر القضائى فقد وقعت هذه التعيينات وتحددت تلك الأقدمية محصنة دن أى طعن سواء بالالغاء أو التعويض ، فلا يجوز ان يطعن احد من رجال قضايا الحكومة على قرارات تعيين الوافدين عليهم من زملائهم أعضاء قسم قضايا الأوقاف ، فقد يرى أن هذا التعيين يمسه ، وانه قد يصلح سببا فى حرمانه من ترقية مقبلة الى درجة أعلى . كما لا يجوز لمن عينوا بادارة قضايا الحكومة أن يطعنوا على تحديد أقدمياتهم الصادرة فى قرارات تعيينهم ، ولا لمن فاتهم حظ التعيين بادارة قضايا الحكومة أن يطلبوا الغـاء قرارات تعيينهم فى وظائف فنيـة أو ادارية مادامت درجتها لا تقـل عن درجاتهم التى كانوا عليها ، وذلك لحكمة ظاهرة ، وهى أن المشرع قد انصرف قصـده بهـذا

الحظر الى حماية الأوضاع الحساسة المترتبة على عدم نقل بعض رجال قسم قضايا الأوقاف الى قضايا الحكومة • وقد نشا هذا الحرج من ان الادارة بتت فى صلاحية الأعضاء الجديرين بهذا النقل بحكم كفايتهم العلمية والذاتية ، فلم تر وجها عند امساكها عن نقل البعض الآخر لأن تفسح لهم باب الطعن فى هذه القرارات سدا منها للذرائع ومنعا للجدل والمهاترات حول هذه الكفايات كفاية وقصورا ، وهو أمر لا يتفق مع الصون لكرامة رجال كانوا زملاء لأعضاء ادارة القضايا ، وقد يصرفهم هذا الجدل حول صلاحيتهم عن الاقبال على عملهم فى وظائفهم الجديدة • كما أن المشرع أراد ان يغلق باب المنازعة فى الأقدميات المحددة فى قرارات النقل ، ذلك أن الأقدميات بين الأنداد تثير كثيرا من المهاترات وتوقظ اللجاجة بين زملاء مما يعكر الصفو ويفصم روابط الألفة والتضامن بينهم ، وهو أمر يتنافى مع ما يجب ان يسود أفراد الفئة الواحدة ، من حسن الزمالة ومتانة الود والصفاء ، وقد يؤثر على قيامهم بعملهم على الوجه الأكمل فيضار بذلك الصالح العام • وغنى عن البيان أن المشرع ابتغى عدم التنازع واللجاج حول التعيين فى هذه الوظائف ، أو الطعن بأنها وظائف تقل فى احترامها ومركزها الأدبى وبسلطاتها عن وظائفهم التى كانوا يشغلونها ، ولكنه قيد هذا بشرط واحد ، هو الا تقل درجتها عن درجاتهم الحالية • أما اذا لم يعين من ينقلون الى ادارة قضايا الحكومة فى وظائف مماثلة لدرجاتهم ، أو لم تحدد أقدمياتهم فى قرارات تعيينهم او عين من تركوا بوزارة الأوقاف فى وظائف فنية أو ادارية تقل درجتها عن درجاتهم التى كانوا عليها بالكادر القضائى ، فان هذه القرارات لا يمتد اليها الحظر الوارد بالمادة الرابعة ولا تكون محصنة من الطعن عليها بالالغاء •

وخلصت المحكمة الى القول : انه اذا صدرت القرارات المنفذة للقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ فى اطار الشروط التى أوجبتها المادة الثالثة منه فانها تقع حصينة من الالغاء وبمنأى من أى طعن الغاء او تعويضا اذ يضفى عليها الحظر الوارد بالمادة الرابعة حمايته ، أما اذا انحرفت عن تلك الشروط ، فان الحظر لا يحميها ويكون من حق من صدرت فى شانه أو من يضار بها أن يطعن عليها بالالغاء أو يطالب بالتعويض عنها • ولا حجية

فيما ذهب اليه الحكم المطعون فيه من أن الحظر الوارد بالمـادة الرابعة عام يشمل جميع القرارات سواء ما توافرت فيهـا الشروط التى أوجبتها المادة الثالثة أم ما لم تتوافر فيه تلك الشروط اذ لا تخصيص بغير مخصص، لأنه فضلا عما سبق تبيانه من عدم صحة ذلك فان هذا القـــول مدحوض بأنه لا يعقـل أن يستوجب المشرع شروطا خاصة بالمـادة الثالثة حمـاية للموظفين ثم يضفى حمايته وسلطانه على تلك القرارات التى تنحرف عن تلك الشروط التى وضعها والتى تنطوى على الانتقاص من الحقوق المكتسبة والأوضاع المستقرة للموظفين ، وقد كان فى مقدوره لو أراد ذلك أن يتحلل من تلك الشروط بجعل سلطان الإدارة فى تنفيذ أحكام هذا القانون مطلقا من كل قيد .

وانتهت المحكمة الى أنه يحق للطاعن أن يقيم طعنه على انه عين فى درجة أقل من درجته التى كان عليهـا بالكادر القضائى ، ومن ثم يكون الدفع بعـدم جواز نظر الطعن فى غير محله .

وإذ تبين للمحكمة أن الطاعن يستحق وظيفة مدير عام وليس الدرجة الأولى ، فقد حكمت بالغاء الحكم المطعون فيه ، وبالغاء القرار المطعون فيه ، فيما تضمنه من عدم تعيينه فى درجة مدير عام وما يترتب على ذلك من آثـار .

وقد اطردت احكام المحكمة الادارية العليا فى أحكامها اللاحقة فى هذا الموضوع على ما انتهى اليه حكمها سالف الذكر (١) .

تعليقنا على الأحكام السابقة للمحكمة الادارية العليا :

هناك بعض الملاحظات التى يمكن ابداؤها على هذه الأحكام :

١ ـ تبنت المحكمة فى احكامها المتعلقة بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩

---

(١) ع فى ١٩٦٤/١٢/٢٧ ، ق ١١١٨ ، س ٧ ، مجموعة السنة العاشرة ، بنـد ٣١ ، ص ٢٧٧ . ع فى ١٩٦٥/٣/٢١ ، ق ١٢٠٥ ، س ٧ ، مجموعة السنة العاشرة ، بنـد ٨٩ ، ص ٨٨٤ .

صدر هذان الحكمان برئاسة المستشار الدكتور محمـود سـعد الدين الشريف وعضـوية المستشارين الدكتور احمد موسى وعلى محسن مصطفى وحسنين رفعت حسنين ومحمد طاهر عبد الحميد .

ما سبق أن استقر عليه قضاؤها من التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء ، لتنتهى الى انه اذا كانت المصادرة غير جائزة فان تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق جائز . وهو الأمر الذى علقنا عليه سلفا .

٢ – اما الجديد فى هذا الحكم فانه فى الوقت الذى تبنت فيه محكمة القضاء الادارى ما سبق أن استقرت عليه أحكام المحكمة الادارية العليا من منع أية جهة قضائية من النظر فى الطعون فى القرارات التى تصدر تنفيذا لقانون يحظر على الموظفين اللجوء الى القضاء سواء صدرت هذه القرارات مطابقة للقانون أو مخالفة له ، حسما للمنازعات ومنعا من اثارة طعون قد يطول مداها ، ذهبت المحكمة الادارية العليا بصدد القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ مذهبا آخر . اذ رأت انه يتعين لعدم سماع الدعوى أن يكون القانون المذكور قد طبق تطبيقا صحيحا . فيحظر الطعن على التعيين وتحديد الأقدمية اذا وقعا مطابقين للقانون ، بمعنى انه متى تم تعيين عضو قسم قضايا الأوقاف فى ادارة قضايا الحكومة فى وظيفة مماثلة لوظيفته التى كان عليها ونص على تحديد اقدميته فى قرار التعيين ، أو عين عضو بقسم قضايا الأوقاف لم يعين فى ادارة قضايا الحكومة فى وظيفة فنية او ادارية لا تقل درجتها عن درجته التى كان عليها بالكادر القضائى ، فقد وقعت هذه التعيينات وتحددت تلك الأقدميات محصنة من اى طعن سواء بالالغاء أو التعويض . أما اذا طبق القانون تطبيقا خاطئا ، كما لو نقل عضو قسم قضايا الأوقاف الى درجة او وظيفة أقل من درجته أو وظيفته ، فان هذا التطبيق الخاطىء لا يحول بين صاحب الشأن وبين الطعن على القرار الخاطىء الذى يصدر فى شأنه .

ولاشك أن ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد يمثل وجه الصواب ، ذلك لأن الادارة عندما تصدر قراراتها تنفيذا للقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ يجب أن تكون على الأقل ملتزمة بما تضمنه هذا القانون من قيود ، وبالتالى يجب أن تخضع فى هذا الصدد لرقابة القضاء اذا ما خرجت على هذه القيود . ان القول بغير ذلك معناه اعفاء الادارة من أية مسئولية ترتبت على تصرفاتها حتى تلك المخالفة للقانون الذى يحكم تصرفها .

٣ – على الرغم مما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا ، فان نص المادة الرابعة من القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ يبقى نصا غير دستورى ، ذلك أن دستور ١٩٥٦ (م ٣١) ودستور ١٩٥٨ (م ٧) ودستور ١٩٦٤ (م ٢٤) نصت جميعا على أن المواطنين لدى القانون سواء ، وانهم

متساوون فى الحقوق والواجبات العامة . ولما كان حق التقاضى من الحقوق العامة التى كفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها ، فان حرمان طائفة معينة من هذا الحق مع تحقق مناطه ، وهو قيام المنازعة فى حق من حقوق أفرادها ، ينطوى على اهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرموا هذا الحق .

ـ مدى دستورية قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٥٦/٤/١٨ بفرض رسم انتاج أو استهلاك :

قالت المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها (١) :

فى ١٩٥٦/٤/١٨ صدر ونشر فى الجريدة الرسمية قرار مجلس الوزراء بفرض رسوم انتاج أو استهلاك على الشحومات المعدنية وعمل به من تاريخ نشره . وقد أشار فى ديباجته الى الاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ ، وكذا الى القانون رقم ٦٥٨ لسنة ١٩٥٤ بالغاء استصدار المراسيم ، والقانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ بتعديل التعريفة الجمركية والقوانين المعدلة له ، والقانون رقم ٤ لسنة ١٩٣٢ الخاص برسم انتاج على حاصلات الأراضى أو منتجات الصناعة المحلية والقوانين المعدلة له ، والقانون رقم ٤٨٢ لسنة ١٩٥٥ بشأن التعريفة الجمركية ورسوم الانتاج ، والمرسوم بقانون رقم ٣٢٨ لسنة ١٩٥٢ فى شأن العقوبات التى توقع على المخالفات الخاصة بالانتاج . ونص فى مادته الأولى على أن يفرض رسم انتاج أو رسم استهلاك على الأصناف الموضحة بالجدول الملحق بهذا القرار بواقع الفئات الواردة به سواء كانت من منتجات الصناعة المحلية أم من منتجات الصناعة المستوردة . وقد ورد بالجدول المذكور فى بيان الأصناف خيوط من حرير صناعى وغزل مشاقه الحرير الصناعى وجعل مقدار الرسم ٣٠٠ مليم على وحدة التحصيل وهى الكيلو جرام الصافى . وظاهر من هذا أن قرار مجلس الوزراء المذكور استند فى ديباجته الى الأحكام الدستورية والتشريعية التى ألغت استصدار المراسيم التى كانت السلطة التنفيذية مفوضة فى أن تقرر أو أن تعدل بمقتضاها رسوم الانتاج على حاصلات الأرض أو منتجات

---

(١) ع فى ١٩٦٢/٦/٢٩ ، ق ١٣٩٤ ، س ٦ ، مجموعة السنة الثامنة ، بند ١٣٠ ، ص ١٤١٨ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار الامام الخريبى نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى .

الصناعة المحلية أو المستوردة ، والتى خولت المجلس فى تلك الفترة ممارسة السلطة التشريعية الى جانب توليه أعمال السلطة التنفيذية ، بما يضفى على قراره هذا صفة التشريع بعد اذ استوفى مقوماته الشكلية والموضوعية الأساسية فى ديباجته ونصوصه وان أعوزته التسمية فى عنوانه ، وبعض التفاصيل بما لا يغير من جوهر موضوعه . وبهذه المثابة ، وأياً كان التكييف القانونى لرسم الانتاج موضوع الدعوى سواء اعتبر ضريبة أو رسما ، فان قرار مجلس الوزراء القاضى بفرضه ، وهو أداة تشريعية فى هذا الخصوص فى حينه صادرة من السلطة التى بيدها جماع الأمر وقتذاك ، لا يقصر بوصفه هذا عن تقرير اى من الرسم أو الضريبة ، بل يملك تقرير ما يشاء منهما . ومن ثم فانه لا يكون مخالفا للدستور بمقولة أن الضريبة لا تفرض الا بقانون ، وانها اذا أنشئت بقرار كان القرار غير دستورى لأنه أداة أدنى من القانون ، اذ أن قرار مجلس الوزراء الصادر فى هذا الشأن له خصائص القانون كما تقدم ، ولم يشبه أى عيب يوجب بطلانه أو اطراح أعمال حكمه .

تعليق على الحكم :

يثير هذا الحكم التساؤل عن كيفية تحديد طبيعة العمل القانونى الصادر من مجلس الوزراء فى فترات ممارسة المجلس للسلطة التشريعية الى جانب السلطة التنفيذية . والتاريخ الدستورى المصرى حافل بأمثلة لهذه الفترات . وهى فترات الغاء أو وقف الدستور وتعطيل الحياة النيابية . وقد تعرض لذلك دستور سنة ١٩٢٣ عدة مرات بين سنة ١٩٢٨ وسنة ١٩٣٠ . وعقب الغاء دستور سنة ١٩٣٠ فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ والى أن أعيد العمل بدستور ١٩٢٣ فى سنة ١٩٣٦ . وفى عهد الثورة نجد مثالا لهذه الفترات فى الفترة التالية لسقوط دستور سنة ١٩٢٣ وحتى صدور دستور ١٩٥٦ . وخلال الفترة التى انقضت بين الموافقة على دستور ١٩٥٦ فى الاستفتاء وانعقاد مجلس الأمة الذى تكون فى ظله . ثم الفترة التى أعقبت اعلان الجمهورية العربية المتحدة حتى انعقاد مجلس الأمة فى ٢١ يوليو سنة ١٩٦٠ . وانتقل هذا الحق الى مجلس الرئاسة وفقا للاعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ وظل يمارسه حتى انعقاد مجلس الأمة فى ٢٦ مارس ١٩٦٤ .

نعود ثانية الى كيفية تحديد طبيعة العمل القانونى فى فترات اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية فى يد الهيئة القابضة على زمام الحكم خلال هذه الفترات . هنا نجد أن هناك معيارين . الأول يرى أن العبرة تكون بنية السلطة التى تظهر من عنوان النصوص . فما أطلقت عليه الهيئة المصدرة للقرار اسم القانون يكون قانونا وما لم تطلق عليه هذه التسمية اعتبر قرارا اداريا (١) . أى أن هذا الرأى يرى الالتجاء الى معيار شكلى . وعيب هذا المعيار أنه معيار تحكمى اذ يعتمد على مطلق ارادة السلطة مصدرة القـرار .

أما المعيار الثـانى ، وهو معيـار موضوعى ، فيرى أن التمييز يتم بالرجوع الى الحدود التى يرسمها الدستور فى الأوقات والظروف العـادية لكل من مجال القانون ومجال اللائحة . فنكون بصدد قانون اذا كان العمل قد صدر فيما كان ينبغى أن يصدر بشأنه قانون فى تلك الأوقات والظروف . ونكون بصدد لائحة اذا كان العمل صادرا فى موضوع من الموضوعات التى كان يمكن للائحة أن تطرقها وتتولاها بالتنظيم فى ظل الحياة الدستورية العـادية (٢) .

ولقـد طبقت المحكمة الادارية العليـا فى الحـكم المذكور المعيـار الموضـوعى الذى تتحـدد طبيعة العمـل وفقـا له على أسـاس المجـال الموضوعى الصـادر فيه . فاذا كان العمـل صادرا فى مجال تشريعى فهـو قانون ، واذا كان صادرا فى مجـال ادارى فهـو قرار ادارى . واذا كان قرار ١٩٥٦/٤/١٨ قد صدر فى مجال تشريعى فانه يعد قانونا فى حقيقته ، يمكن بمقتضاه فرض ضريبة أو رسم . وعلى ذلك فان القول بعدم دستورية قرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٥٦/٤/١٨ بفرض رسم انتاج واستهلاك لأن الضريبة لا تفرض الا بقانون ، قول غير صحيح ، ولا يقوم على أساس سليم من القانون ، ذلك ان هذا القرار هو فى حقيقته قانون وليس قرارا اداريـا .

---

(١) د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، طبعة ١٩٦٦ ، ص ١٨١ .

(٢) د. محمود حافظ ، القضاء الادارى ، الطبعة السابعة ، ص ٤١٠ــ٤١١ .

تقديرنا لموقف مجلس الدولة من الرقابة على دستورية القوانين :

استقر قضاء مجلس الدولة منذ عام ١٩٤٨ على حق المحاكم فى رقابة دستورية القوانين • وقد مارست محكمة القضاء الادارى هـذا الحق فى المرحلة الأولى من قضائها ، على وجه كفل للأفراد ـ والى حد كبير ـ حقهم فى أن يكون القانون الذى يراد تطبيقه عليهم متفقا مع أحكام الدستور •

وفى المرحلة الثانية التى يعالجها هـذا الجزء من الكتاب ، تناولت أحكام مجلس الدولة مدى دستورية العديد من القوانين على نحو اختلفت فيه محكمة القضاء الادارى مع المحكمة الادارية العليا •

فقد ذهبت محكمة القضاء الادارى الى دستورية القوانين التى تحظر حق التقاضى جزئيا دون القوانين التى تحظر هـذا الحـق كليا ، اذ كل مصادرة مطلقة لحق التقاضى تقع باطلة •

أما المحكمة الادارية العليا فقد أجازت الحظر الكلى والجزئى لحق التقاضى • ولم يقتصر الأمر على اجازتها توسيع نطاق حظر التقاضى ، بل ان الأمر الخطير هو محاولتها تقنين هذا الحظر بأفكار ومبادىء غريبة ، منها التفرقة بين الحق وبين وسيلة اقتضائه ، فالحق يقرره الدستور أو القانون أما وسيلة اقتضائه فقد تكون قضائية او غير قضائية • ومنها التفرقة بين المصادرة المطلقة لحق التقاضى وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء ، فاذا كانت المصادرة المطلقة غير جائزة دستوريا فان تحديد دائرة اختصاص القضاء أمر جائز • وان ما يخرجه القانون من ولاية القضاء يصير معزولا عن نظره مادام أن القانون هو الذى يملك ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصاتها • وانه اذا قرر القانون دعوى الالغاء فليس هناك ما يمنع قانونا من تعطيل هذا التشريع • وان حرمان الموظف من اللجـوء الى القضاء أمـر يتفق مـع الدستور ، مادام ان حقه فى الوظيفة العامة وفى الالتجاء الى القضاء لم يقررهما الدستور • وان حرمان أفراد طائفة واحدة من اللجوء الى القضاء لا يتنافى مع مبدأ المساواة •• الى غير ذلك من الأفكار التى لا تصمد لأى نقاش علمى جاد •

ولقد ترتب على موقف المحكمة الادارية العليا هذا نتيجتان خطيرتان :

الأولى : ان المحكمة بأحكامها هذه زينت للادارة طريق حرمان الناس من حق التقاضى • وأساءت الادارة استخدام هذا الطريق ، فأصدرت كثيرا من القوانين ضمنتها نصوصا تحصن طوائف عديدة من القرارات الادارية من

الطعن فيها • انه بدلا من أن تقف المحكمة سدا منيعا يحول بين الادارة وبين انتهاك حقوق وحريات الأفراد ، شجعت الادارة بأحكامها على التمادى فى البطش بهذه الحقوق وتلك الحريات •

الثانية : ان اغلاق المحكمة بابى الالغاء والتعويض معا فى وجه الأفراد ، صوّر لهم أن انشاء مجلس الدولة مثل خسارة لهم وليس كسبا • ان قضاء التعويض الذى كان فى مكنتهم الالتجاء اليه قبل انشاء مجلس الدولة سدت المحكمة بابه فى وجوههم ، فصاروا محرومين ليس فقط من قضاء الالغاء بل من قضاء التعويض كذلك • باختصار جردتهم المحكمة بأحكامها من كل حماية قضائية ، حتى الحماية الجزئية التى كانوا يتمتعون بها قبل انشاء مجلس الدولة •

وعلى كل فلأن أفكار المحكمة الادارية العليا سالفة الذكر كانت شاذة وغريبة فانها اندثرت • ان الزمن من شأنه أن يغربل الأفكار ويفرزها ، ويسقط الزائف منها ليدخل دائرة النسيان ، ويفسح المجال للصادق منها ليشع على الناس نورا وبهاء ومعرفة • ولقد تعامل الزمن مع أفكار المحكمة الادارية العليا سالفة الذكر بعدالة حين لفظها ولم يعد لها فى عالم القانون والقضاء مكان • ان هذه الأفكار ماتت فجأة وفى هدوء ودون أسف عليها حين صدر دستور سنة ١٩٧١ ناصا فى المادة ٦٨ على حظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء •

المبحث الثـانى
الرقابة على السلطات الاستثنائية للادارة

اذا كان مبدأ المشروعية مبدأ مسلما به الآن ، فان هناك من الظروف ما قد يدعو الادارة الى الخروج عليه ، بما قد يتضمنه هـذا الخروج من مساس بحقوق وحريات المواطنين(١) • وتتمثل هذه الظروف فى حـالة الضرورة ، ومن تطبيقاتها التشريعية نظام الأحكام العرفية •

وسوف نتناول فى مطلبين : حالة الضرورة ثم نظام الأحكام العرفية •

المطلب الأول
حـــالة الضرورة

أولا ـ موقف محكمة القضاء الادارى من حالة الضرورة :

تعرضت محكمة القضـــاء الادارى لهـذه الحـالة فى أحـد أحكامها فتقــــول(٢) :

ان القرار المطعون فيه الصـادر من قائد الجبهـة الجنوبية الغربية بصفته نائبا عن الحاكم العسكرى ، القاضى بتقسيم حصص الانتـاج بين المـالكين والفلاحين ، بتسليم ما زاد عن ٢٥٪ من المحصول مما يدور عليه الخلاف بين الفلاحين والمالكين ، الى شخص ثالث ، ريثما يبت فى الخلاف ، وبتشكيل لجنة القسمة من المختار ومندوب عن المالك ومندوب آخر عن الفلاح ، ولجنة أساسية أخرى لحل الخلافات القائمة على وجه يساعد على حفظ الأمن ، مما يترخص فيه نائب الحاكم العسكرى المسـئول عن أمن الجبهة ، بعد أن بان له أن أى تهاون فى هذا المجال من شأنه أن يؤدى الى اضطراب حبل الأمن فى المنطقة الخاضعة للحكم العرفى ، والمتاخمة لحدود فلسطين المحتلة ، وحدوث مجازر من الصعب التكهن بنتائجها ، ولجوء الفلاحين الذين يسهمون فى حراسة الحدود وخوض المعارك المحلية على

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٦١ وما بعدها •

(٢) ق • د فى ٢٨ من نيسان (ابريل) سنة ١٩٦٠ ، ق ٧ ، س ١ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٣١ ، ص ٤٣ •

صدر هذا الحكم برياسة المستشار عادل شعبان وكيل المجلس وعضوية المستشارين مصطفى درويش والدكتور عدنان الخطيب •

طول خطوط الجبهة الى هجرة جماعية ينجم عنها للقيادة مشكلة سد الفراغ المتخلف عنهم • وغنى عن القول أن التدبير الذى بادر نائب الحاكم العسكرى الى اتخاذه ، بمقتضى القرار المطعون فيه ، تحت تأثير ظروف استثنائية تتصل بأمن منطقة الحدود ، لا يمنع أياً من الفريقين المتخاصمين من الالتجاء الى القضاء المدنى ، ابتغاء تثبيت حقوقه ، على ضوء ما يقدمه من وسائل الاثبات •

وبالنظر لما تقدم ، يكون الطعن فى قرار ادارى اقتضته ضرورات الأمن فى منطقة الحدود ، غير قائم على سند من القانون ، متعينا رفضه •

فالمحكمة رخصت لسلطة الطوارىء فى الحالة سالفة الذكر مباشرة اختصاصات السلطة القضائية ؛ باعتبار أن الظروف الاستثنائية تطلبت ذلك • ان المحافظة على أمن الدولة وكيانها ترجح اعتبارات توزيع الاختصاصات بين الهيئات وفقا لمقتضيات مبدأ فصل السلطات • إذن فمباشرة الادارة اختصاص السلطة القضائية فى الظروف الاستثنائية لا يجعل تصرف الادارة غير مشروع ، مادام ان ذلك تمليه اعتبارات ضرورة المحافظة على الأمن •

★ ★ ★

غير أنه لكى تكون التدابير الاستثنائية التى تتخذها الادارة سليمة يتعين توافر شروط معينة ، وفى هذا الصدد تقول المحكمة (١) :

تملك جهة الادارة بمحافظة سيناء ، السلطات الاستثنائية التى استلزمتها منها ظروف هذه المنطقة العسكرية ، مما يجعلها جهة اختصاص ومكنة فى اصدار القرارات اللازمة للمحافظة على النظام العام ومواجهة الظروف والحالة الاستثنائية التى تعيش فيها هذه المنطقة الواقعة على حدود البلاد ، والتى لا تجدى معها وسائل البوليس الادارى المألوفة ، وذلك بقصد تأمين مصلحة عليا تتعلق بسلامة البلاد •

غير أن مبدأ السلطات الاستثنائية الذى استندت اليه جهة الادارة بمحافظة سيناء ، فى اصدار قرارها المطعون فيه ، انما يجد مجال تطبيقه

---

(١) ق • د فى ١٩٦٧/١/٣١ ، ق ١٤٤ ، س ١٨ ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى فى ثلاث سنوات ، بند ٤٤ ، ص ٦٣ •

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار الدكتور ضياء الدين صالح وعضوية المستشارين محمود أبو حسين ومحمد عزت مدكور •

فى حالات اتخاذ جهة الادارة لتدابير تمليها الظروف والحالات الاستثنائية التى لا تجدى معها وسائل البوليس المألوفة ، وذلك بقصد المحافظة على النظام العام ، وتأمين المصالح العليا التى تتعلق بسلامة البلاد ، وأن القرار المطعون فيه لم يصدر لمواجهة حالة من الحالات التى يجوز فيها للادارة الاستناد الى نظرية السلطات الاستثنائية ، اذ الثابت ان الادارة حين أصدرت هذا القرار لم يكن لها سند فى اصداره ، الا ما ثبت لديها دن التحريات ومحاضر التحقيق المقيدة ضد المدعى ، من انه يقوم ببيع أجهزة الراديو للأهالى بطريقة فيها غبن واحتيال عليهم واستغلال غير مشروع ، الذى لو انها أرادت حماية المواطنين من أعماله ، لاتبعت الوسائل القانونية المعروفة من تحرير محاضر ضده ، وتقديمه للمحاكمة ، وفقا للقوانين واللوائح المعمول بها ، ثم تنفيذ ما يصدر فى هذه المحاضر من أحكام قضائية ٠

فحتى يكون هناك ظرف استثنائى يتعين توافر عدة شروط منها : قيام حالة شاذة غير مألوفة كحالة الحرب ، وتعذر اتباع الادارة للقوانين المعدة للظروف العادية ، بحيث اذا تحقق القاضى من انه كان فى مقدور الادارة أن تتصرف طبقا للقوانين العادية ، رغم ما تدعيه من وجود ظرف استثنائى ، فانه يلزمها بأن تتقيد بأحكام هذه القوانين ويقضى بإلغاء الاجراء الذى اتخذته بالمخالفة لهذه الأحكام ٠ وتطبيقا لهذا صدر الحكم سالف الذكر الذى قضى بالغاء قرار جهة الادارة بمحافظة سيناء باعتقال شخص اتهم بانه يبيع أجهزة الراديو للأهالى بطريقة فيها غبن واحتيال عليهم واستغلال غير مشروع لهم ، تأسيسا على أنه كان يمكن حماية المواطنين من اعماله باتباع الوسائل التى تنص عليها القوانين المعدة للظروف العادية كتحرير محاضر ضده وتقديمه للمحاكمة ٠

ثانيا ـ موقف المحكمة الادارية العليا من حالة الضرورة :

بصحيفة مودعة قلم كتاب محكمة القضاء الادارى بدمشق ، أقام المدعى دعواه ضد وزيرى الحربية والخزانة قال فيها : انه وشقيقه يملكان بالتساوى حصة قدرها ٢٨ سهما من أصل ٤٠ سهما من أراضى قرية خسفين ويملك بقية الأسهم آخرون ٠ ولأراضى القرية ماء يدعى نبع خسفين معد لسقاية مزروعاتها ويستعمله المالكون كل واحد بنسبة ما يملكه من أراضى القرية ، ويتصرفون به تبعا لملكيتهم لأراضى القرية منذ قديم الزمان ٠ وقد قام المدعى بغرس قسم من حصته فى أراضى القرية بأشجار الجوز والفواكه ،كما زرع فى قسم منها المزروعات والخضار ، وفى القسم الآخر الارز حسب عادته فى

كل سنة ، وجميع ذلك بالمقدار الذى يستطيع ارواءه من المـاء حسب نوبته ، الا انه فوجىء بصدور أمر ادارى من نائب الحاكم العسكرى فى المنطقة مؤرخ ١٩٥٨/٣/٢٤ يقضى بتوزيع مياه خسفين وتعيين كيفية استعمالها والتصرف فيها • وبمفعول هذا الأمر العسكرى الذى جرى تنفيذه عسكريا حرم المدعى من استعمال حقوقه فى المياه ، مما سبب تلف مزروعاته وأشجاره وفوات موسمه • وانتهى المدعى الى طلب الحكم له بتعويض قدره ٦١٨٠٠ ليرة سـورية •

انتهت المحكمة الى رفض الدعوى (١) ، استنادا الى أن ثبوت الضرر بالمدعى بسبب تنفيذ قرار نائب الحاكم العسكرى ، لا يكفى بذاته للقضاء بالتعويض ، بل يتعين أن يشوب القرار خطأ يربط علاقة السببية بهـذا القرار • وان قرار نائب الحاكم العسكرى انما كان يتغيا صيانة الأمن فى منطقة متاخمة لأرض يحتلها العدو • وللجهة الادارية تقدير ملاءمة اصدار هذا القرار بلا معقب عليها طالمـا لم يشـب القرار عيب الانحـــراف فى استعمال السلطة وهو عيب لم يثبته المدعى •

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا التى انتهت فى حكمها (٢) ، الى ان الثابت من الأوراق أن هناك خلافا على الانتفاع بمياه العيون نشب فى قرية خسفين التى تقع على الحدود فى مواجهة العدو ، بين فريقين من الأهالى ، فريق الفلاحين الذين ينخرطون فى سلك المقاومة الشعبية ويحملون السلاح لحماية الحدود وفريق المالكين ، وهذا الخلاف له خطورته على ســلامة الدولة وأمنها ، خاصة فى تلك المنطقة الحساسة الواقعة على حدود اسرائيل حيث يجب محافظة على سلامة الدولة وأمنها أن يسودها الهدوء والاستقرار ، وان يعمل جميع قاطنيها فى تعـاون وألفة على مواجهة أى اعتداء يقع على حدود الوطن ، لا يشغلهم عن ذلك شواغل من خلافات شخصية ، ولا يشغل من ورائهم رجال الجيش والأمن بمثل هذه الخلافات عن الذود عن حياض الوطن وسلامة أراضيه ، فلا ينتهز العدو المتربص على الحدود ما ينشأ عن هذا الخلاف من اضطراب فى الأمن ،

---

(١) ق • د فى ١٩٦٠/٤/٢٨ ، ق ١٧٩ ، س ٢ •

(٢) ع فى ١٣ من مايو (آيار) سنة ١٩٦١ ، ق ٦٧ ، س ٢ ، مجموعة السنة ٦ ، بنـد ١٢٩ ، ص ١٠٢١ •

صدر هذا الحكم من المحكمة برياسة المستشار محمد عفت رئيس المجلس وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن السيد أيوب وحسنى جورجى غبريال ومحمـد عزت عبد المحسن •

فيعتدى على الأرض والوطن • فاذا كان هذا هو الثابت فى الأوراق ، ورأى قائد المنطقة بصفته المسئول الأول عن الأمن أن يضع حلا لهذه الخلافات ، لا يمس حقوق أى من الطرفين ، ويؤدى الى اخماد الفتنة ، الى أن تفصل الجهات المختصة فيها ، فاصدر قرارا بوضع حل مؤقت بتوزيع الانتفاع بالمياه ليس فيه أى مساس بالحقوق الموضوعية لأى من الطرفين ولم يستأثر بوضع هذا الحل ، وانما استعان عليه بلجنة ، اشترك فيها مهندس للرى ، اقترحت هذا الحل بعد أن بحثت الموضوع من جميع نواحيه - اذا كان هذا هو الثابت فان القرار المطعون فيه ، تكون قد أملته الضرورة ، ولا ينال منه عدم استناده الى نص صريح فى قانون الأحكام العرفية ، اذ أن المصلحة التى تغياها - وهى المحافظة على سلامة الدولة وأمنها فى مثل هذه المنطقة المتاخمة لحدود العدو - غاية تعلو على كل الغايات ، ولم يتجاوز فى تحقيقها حدود الضرورة اذ لم يعتد على حق موضوعى لأى طرف من أطراف النزاع ، ذلك انه من المسلم فقهاً أن للسلطة الادارية المشرفة على الأمن العام أن تتخذ دائما فى حالات الضرورة المشابهة للحالة المتقدمة ، تدابير مؤقتة لصيانة الأمن والنظام العام حتى ولو كان فى اتخاذها مساس بحقوق الأفراد الخاصة أو حرياتهم ، وحتى لو لم تكن الأحكام العرفية معلنة • وعلى ذلك فان الحاكم العسكرى فى خصوصية هذه الدعوى ، اذ اتخذ التدبير المؤقت المطعون فيه باعتباره من التدابير الضرورية لصيانة الأمن العام ، يكون قد قدر الضرورة بقدرها وتصرف فى حدود سلطته التقديرية تصرفا مشروعا - سيما وانه لم يجاوز فى ذلك الحدود الضرورية اللازمة لصون الأمن واستقراره فى المنطقة • وعلى ذلك يكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق •

فالمحكمتان فى الحكمين السابقين أجازتا للادارة أن تمس جزءا من حصة أحد الملاك فى نبع مياه بمنطقة الجبهة السورية ، وتوزيعه على الفلاحين ، لاخماد الفتنة التى يخشى أن تندلع بسبب الخلاف على رى المزروعات ، رغم أن قانون الأحكام العرفية لا يخول نائب الحاكم العسكرى هذه السلطة • وقد أرجعت المحكمة الادارية العليا أساس سلطة نائب الحاكم العسكرى الى حالة الضرورة ، وليس الى نظام الطوارىء ، ذلك انه اذا

كان قرار نائب الحاكم العسكرى لا يجد له سندا فى قانون الطوارىء ، فانه يجد هـذا السند فى حالة الضرورة . وقد رأت المحكمة مشروعية القـرار تأسيسا على أن الظروف الاستثنائية القائمة تطلبت اتخاذ هذا الاجـراء الذى لم يجاوز الحدود الضرورية اللازمة لصون الأمن واستقراره فى هـذه المنطقة . فالمحكمة رأت قيام الظرف الاستثنائى من جهة وضرورة الاجراء الاستثنائى الذى اتخذ من جهة أخرى حيث لا يكفى لمشروعية الاجراء وجود ظرف استثنائى بل يتعين أن يكون هذا الاجراء ضروريا .



وفى احدى الدعاوى قال المدعى ان المدعى عليه استأجر المنزل المملوك له بقصد استعماله مدرسة للبنين والبنات ، وقد حظر البند السابع من العقد على المستأجر احداث تعديلات أو تغييرات بالعين الا باذن كتابى من المالك ، غير انه استعمل العين بطريقة منافية لشروط العقد ، بأن قطـــع أشجار الحديقة وأزال حظيرة السيارات ، وأنشأ مبانى وفتـح أبوابا فى المنزل المؤجر ، ووصله بالمنزل المجاور الذى استأجره كملحق للمدرسة . وحيـال هذا اقام دعوى مدنية باخلاء العين وحكم لصالحه . لكن الوزارة أصدرت بعد صدور حكم الاخلاء باربعة أيام قرارا بالاستيلاء على المنزل لتمكين المدعى عليه من استمرار وضع يده . وطلب المدعى إلغاء قرار الاستيلاء .

وقد انتهت محكمة القضاء الادارى الى رفض الدعوى (١) استنادا الى أن المـادة الأولى من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ تقضى بأنه يجـوز لوزير المعارف ــ بعد موافقة مجلس الوزراء ــ أن يصدر قرارات بالاستيلاء على أى عقار خال يراه لازما لحاجة الوزارة أو احدى الجامعتين أو غيرهما من معاهد التعليم على اختلاف أنواعها . وعلى أن القرار المطعون فيـه قد صدر استعمالا لسلطة مشروعة قررها القانون وقصد بها الاستيلاء على العقار لتحقيق مصلحة عامة ، وان وزير التربية والتعليم قد تصرف تصرفا سليما باصدار هذا القرار فى الوقت المناسب بوصفه المسئول عن مرفق التعليم فى الدولة . وقد ضمن بهذا القرار استدامة فتـح المدرسة تحقيقا لسياسة الحكومة نحو التعليم من حيث تيســير سبله لطـلاب العلم ، وعلى انه لا تعارض البتة بين حكم الاخلاء والقرار المطعون فيه فلكل منهما مجاله .

---

(١) ق . د ق ١٩٥٧/٣/١٢ ، ق ٧٤٣ ، س ٩ .

فالحكم أنهى العلاقة بين المؤجرين وبين الجمعية المستأجرة التى اصبحت بمقتضاه غير ذات سند فى البقاء فى العين ، ويتحتم عليها اخلاؤها ، بل وأصبح العقـار بمقتضاه خاليا . وعلى ذلك الأساس أصدر وزير التربيـة والتعليم قراره بالاستيلاء على هذا العقار تمكينا للمدرسة من الاستمرار فى عملها ورعاية شئون تلميذاتها العديدات . كما اسست المحكمة قضاءها على أن حكم الاخلاء الصادر فى الدعوى المدنية رفع يد الجمعية المستأجرة للعقار دون ان يكون لأحد الحق فى شغله حتى صدر القرار المطعون فيه ، خاصة وان الحكم الصادر باخلاء هذا العقار لم يكن على أساس أن يستغله المالك أو أحد أولاده أو ليهدمه ليبنيه بشكل أوسع ، وانما قام حكم الاخلاء على أساس سوء استعمال المستأجر للعقار . وبناء عليه فقد أصبح العقار بمقتضى هذا الحكم ـ خاليا بمجرد صدوره ، ومن ثم يكون لوزير التربية والتعليم حق الاستيلاء عليه لمصلحة التعليم ، لأن القانون يخوله إياه ، ومن ثم فقراره صحيح حصين من كل الغاء .

طعن السيد رئيس هيئـة مفوضى الدولة فى الحـكم المذكور طالبـا الغاءه ، على أساس ان قرار الاستيلاء استعمل كأداة لاعادة المستأجر الى العقار المحكوم عليه باخلائه ، على الرغم من أن السبب فى الحـكم عليـه بالاخلاء هو اخلاله بالتزاماته اخلالا أضر بالعقار وبصاحبه ، وعلى أن العقار لا يمكن اعتباره خاليا جائز الاستيلاء عليه بمقتضى أحكام القـانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ ، اذ كان ثمـة مانـع قانونى من ذلك لأن الحـكم الصادر باخلاء العقار هو مانع قانونى من اعادته الى المستأجر . فيكون قرار الاستيلاء ـ والحالة هذه ـ قد وقع مخالفا للقانون حين استعمل كأداة تفوت الغرض المقصود من حكم الاخلاء ، وهو حكم نهائى حائز لقوة الشىء المحكوم فيه . واذ ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب ، فانه يكون قد أخطأ فى تفسير القانون وتطبيقه .

ولقد ذهبت المحكمة الادارية العليا عند نظرها الطعن سالف الذكر(١) الى أنه ولئن كان لا يجوز للقرار الادارى فى الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائى والا كان مخالفا للقانون ، الا اذا كان يترتب على تنفيذه فورا

---

(١) ع فى ١٩٥٩/١/١٠ ، ق ٧٢٤ ، س ٣ ، مجموعة السنة ٤ ، بند ٤٢ ، ص ٥٢٣ .

صـــدر هــذا الحــكم من المحـكمة برياسـة المستشـار السـيد على السـيد رئيس مجلس الدولة وعضـــوية المستشـــارين ســـيد على الدمراوى وعلى بغـدادى والدكتور محمود سعد الدين الشريف والدكتور ضياء الدين صالح .

اخلال خطير بالصالح العـام يتعذر تداركه ، كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام ، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردى الخاص ، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها ، وأن يعوض صاحب الشأن ان كان لذلك وجه . كما انه ولئن كان لوزير التربية والتعليم بموافقة السيد رئيس الجمهورية ، أن يصدر قراراته بالاستيلاء على أى عقار يكون خاليـا ، اذا كان لازما لحاجة الوزارة أو احـدى الجامعات أو غيرها من معـاهد التعليم على اختلاف أنواعها ، وذلك بالتطبيق للقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ الذى تجدد العمل به بعد ذلك ، وان العقار لا يعتبر خاليا جائز الاستيلاء عليه الا اذا كان لا يوجد ثمة مانع قانونى من ذلك ، وانه لا يجوز فى الأصل أن يستعمل قرار الاستيلاء كأداة لاعادة يد شخص حكم باخلائه من العقار ، اذا كان السبب فى الحـكم عليه بالاخـلاء هو اخلاله بالتزاماته اخلالا أضر بالعقار وبمالكه ، الا اذا كان قرار الاستيلاء قد صدر بناء على الأصل المتقدم علاجا لضرورة ملجئه حتى لا يتعطل سـير مرفق التعليم ، وتقدر الضرورة عند ذاك بقدرها . لئن كان ذلك كله هو كما تقدم ، الا أنه يخلص مما سلف ايضاحه أن الذى ألجأ وزارة التربية والتعليم لاستصدار قرار الاستيلاء المطعون فيـه ـ كما يبين من المذكرة المرفوعة الى مجلس الوزراء ـ هو أن المدرسة المحكوم باخلائها تنتظم حوالى الألف طالبة ، ويترتب على الاخلاء فورا تشريدهن وتعطيل سـير مرفق التعليم بالنسبة لهن ، مما لا يتفق مع المصلحة العامة بأية حال فأريد بالقرار المذكور تفادى هذه النتائج الخطيرة ، فيكون القرار والحالة هذه ـ قد صدر لضرورة ملجئة اقتضاها الصالح العـام .

واذا كان لنا تعليق على ما سبق فإنا نقول : أن الحكم القضائى يصبح نهائيا لاستنفاذ جميع طرق الطعن الجائزة فيه قانونا أو لفـوات مواعيد هذه الطعون . ويترتب على نهائية الحكم القضائى اكتسابه قوة تنفيذية يصبح بها واجب التنفيذ جبرا ، فتلتزم الادارة بتنفيذه جبرا اذا طلب منها ذلك من له مصلحة فى تنفيذه . وهذا الأثر لنهائية الأحكام هو مظهر من مظاهر الاحترام الذى يضفيه النظام القانونى على الأحكام القضائية .

وطبقا لقاعدة وجوب تنفيذ الأحكام القضائية النهائية ، فان الادارة لا تملك أن تمتنع عن تنفيذ هذه الأحكام متى طلب منها ذلك ، والا كان تصرفها غير مشروع . غير أن المحكمة الادارية العليـا أجازت للادارة فى الحكم سالف الذكر أن تهدر هذه القاعدة القانونية الجوهرية فى الظروف الاستثنائية بأن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية اذا رأت أن تنفيذها يؤدى الى الاخلال بالأمن والنظام العام أو تعطيل سير المرافق العامة .

فالحكم سالف الذكر يرخص للادارة استثناء تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية ، ذلك انه وان كان من المسلم به عدم جواز تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية ، الا أن المحكمة فى حكمها سالف الذكر رخصت للادارة تعطيل تنفيذ الحكم القضائى ، اذا كان تنفيذه يؤدى الى اخلال بسير مرفق التعليم يتعذر تداركه ، أى أن هذا الترخيص استند الى نظرية الضرورة ٠

والمحكمة الادارية العليا حينما انتهت - فى الحكم سالف الذكر - الى امكانية تعويض صاحب الشأن ، فإن ذلك يوحى بأنها تتبنى مبدأ المسئولية على أساس المخاطر ٠ ذلك أن تعويض صاحب الشأن ، على الرغم من أن الادارة لم ترتكب خطأ بامتناعها عن تنفيذ الحكم ، معناه انه اذا كانت مصلحة الجماعة هى التى اقتضت عدم تنفيذ الحكم ، فان الجماعة لا صاحب الشأن هى التى يجب أن تتحمل نتائج هذا الاجراء تحقيقا لفكرة العدالة التى تقوم عليها نظرية المخاطر ٠ وما يوحى به هذا الحكم لا يمثل الحقيقة ، لأن المحكمة تعلن بصراحة وفى أحكام عديدة سابقة على هذا الحكم ولاحقة عليه عدم تبنى هذا المبدأ (١) ٠ ونحن من جانبنا نأمل أن تعدل المحكمة الادارية العليا عن موقفها هذا لتقر مبدأ المسئولية على أساس المخاطر ، حتى يتميز القضاء الادارى عن القضاء المدنى فى مجال المسئولية ، وحتى تتحقق فكرة العدالة التى يستند اليها هذا المبدأ ٠

★ ★ ★

وقد تبنت محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا الاتجاه السابق فى ظل أحكام القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ ٠ ففى احدى الدعاوى طلب المدعى الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار الاستيلاء الصادر من وزير التربية والتعليم فى ١٩٥٦/٤/١٣ بالاستيلاء على العقار الكائن بشارعى محرم بك رقم ٧٣ وبوالينو بالاسكندرية وفى الموضوع بالغاء القرار المذكور ٠ وقال المدعى شرحا لدعواه أن بلدية الاسكندرية استأجرت المنزل المذكور ولما تأخرت فى أداء الأجرة اقام دعوى مدنية ضدها وقضت المحكمة الكلية باخلاء العين المذكورة فاستشكلت البلدية فيه ريثما صدر قرار وزير التربية والتعليم المطعون فيه بالاستيلاء على المبنى المذكور وتسليمه لبلدية الاسكندرية ٠ وقال ان هذا القرار مشوب بسوء استعمال السلطة لأنه صدر بقصد تعطيل حكم قضائى له حجيته ٠

انتهت محكمة القضاء الادارى (٢) الى رفض طلب وقف التنفيذ ثم

---

(١) انظر تفصيل ذلك : ص ١٥٩ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب .

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٦/٦/٢٦ ، ق ١٣٢١ ، س ١٠ ٠

رفض الدعوى وأقامت قضاءها ـ بالنسبة لما ينعاه المدعى من أن القرار صدر مشوبا بسوء استعمال السلطة لأن فى صدوره ما يعطل تنفيذ حكم نهائى صادر لصالحه بالاخلاء ـ على أن هذا النعى مردود بأن القرار لم يستهدف تعطيل حكم الاخلاء ، وانما صدر لتلافى الحالة التى نشأت عن صدور حكم الاخلاء ، وبعد أن أصبحت بنات الملجأ مهددات بالتشرد فى الشوارع ، وفى ذلك تعطيل لمرفق التعليم الذى تقوم به الوزارة ، وذلك باحلال الوزارة محل البلدية فى شغل المبنى • هذا فضلا عن أن قرار الاستيلاء لم ينقض الحكم ولم يدحض حجيته ولم يمس مركز الطرفين فيه • فلازالت له قوته وحجيته من حيث انه أنهى عقد الايجار الذى كان قائما بينهما ، ورفع يد البلدية عن المبنى ، وانما أقام قرار الاستيلاء علاقة جديدة بين الوزارة وبين المدعى ، فاصبحت الوزارة هى المسئولة عن الايجار ، بعد أن كانت العلاقة قائمة بين المدعى وبين البلدية •

طعن السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة فى الحكم المذكور ، واقام طعنه على اساس أن قرار الاستيلاء الصادر من وزير التربية والتعليم بالاستيلاء على هذا العقار انما هو فى حقيقة أمره وسيلة لتفويت الغرض المقصود من الحكم الصادر بالاخلاء وهو حكم نهائى حائز لقوة الشىء المقضى به ، ومن ثم يكون قرار الاستيلاء هذا قد وقع مخالفا للقانون خليقا بالالغاء •

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الى انه يبين من ملابسات المنازعة أن المطعون لصالحه استحصل على حكم غيابى باخلاء العقار المخصص لايواء البنات اللاجئات بحجة تلكؤ البلدية فى الايفاء بالأجرة التى تنازع فى مقدارها مستغلا فقد الملف الادارى المحتوى على عقد الايجار وأصل الاتفاق الخاص بتعهده بتشييد ثلاث حجرات على نفقته الخاصة وتسليمها للمؤسسة فى مقابل ما اقتطعه من فناء العقار لبناء ما بناه من حوانيت استغلها فعلا ، وهو الاتفاق الذى نقضه من ناحيته بنكوله عن تنفيذه ، ونفذته البلدية من جانبها بنزولها له ، فى مقابل تعهده ، عن جانب من ذلك الفناء الذى كان ينتفع به الملجأ • واذ تبين انه بعد استصدار حكم الاخلاء على البلدية ، استعجلها بتنفيذه تنصلا من تعهده المذكور ومفاداة للفصل فى النزاع الشاجر حول مقدار الاجرة بانقاصها مستقبلا على يد القضاء المدنى • واذ اتضح انه أصر على التنفيذ الفورى رغم استمهال البلدية إياه فى ذلك ريثما تتدبر الأمر ، ورغم أن البدار فى التنفيذ يفضى حتما الى تشريد مائتى فتاة فى الطرقات فى غضون العام الدراسى لا معتصم لهن الا فى هذا الملجأ ثم الى تعطيل مرفق التعليم بالنسبة لهن ـ اذا كان ذلك كله هو ما تقدم فان ما اتخذه وزير التربية والتعليم

من قرار كان فى مستوى الظروف الاستثنائية التى واجهت البلدية آنذاك باعتبارها مشاركة فى المسئولية عن انتظام مرفق التعليم · ولم يكن مجاوزا ما كان يتطلبه الموقف من الوزير من اسعاف الصالح العام وتغليبه على كل اعتبار آخر ، ومن ضمان سير ذلك المرفق لصالح فتيات ضعيفات اجتمع عليهن بؤس التشريد ومرارة الحرمان من التعليم ·

ثم رددت المحكمة الادارية العليا فى حكمها ما سبق أن انتهت اليه من انه ولئن كان القرار الادارى لا يجوز فى الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائى نهائى ، والا كان مخالفا للقانون ، الا اذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا اخلال خطير بالصالح العام ، يتعذر تداركه ، كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام ، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردى الخاص ، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها (١) ·

واستطردت المحكمة قائلة : انه اذا كان الثابت أن الذى ألجأ وزير التربية والتعليم الى اصدار قرار الاستيلاء المطعون فيه فى ١٩٥٦/٤/١٣ هو أن مؤسسة البنات اللاجئات تنتظم حوالى المائتين من اللاجئات ، وكان يترتب على تنفيذ طرد المؤسسة من العقار بالصورة العاجلة التى أريد أن يتم بها ، تشريد اللاجئات فى الطرقات وتعطيل سير مرفق التربية والتعليم بالنسبة الى فئة من المنتفعين به ، مما تتفاقم معه عوامل الاضطراب ، ويختل به النظام العام ، فقصد بالقرار المذكور الى تفادى هذه النتائج الخطيرة ، فان القرار المطعون فيه يكون والحالة هذه ، قد استجاب لضرورة ملحة اقتضاها الصالح العام وأملاها الحرص على تمكين أسباب الأمن والسكينة فى قلوب البنات اللاجئات ·

وانتهت المحكمة الى القول : انه اذ تبين أن الصالح العام مقدم على الصالح الفردى الخاص فى مثل هذه الملابسات الصارخة ، خاصة وقد وضح أن البلدية لم تال جهدا خلال نظر الطعن فى البحث عن مكان صالح لإيواء أولئك اللاجئات ولكن بدون جدوى · كما أن المدعى لم يقدم دليلا على أن تصرف البلدية بالامتناع عن الاخلاء ينطوى على انحراف بالسلطة ، وعلى

---

(١) ع فى ١٩٦١/١٢/٢٢ ، ق ٢٢٤ ، س ٤ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ١٥ ، ص ١١٢ ·

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الامام الخريبى وكيل المجلس وعضوية المستشارين الدكتور محمود سعد الدين الشريف وحسن أيوب وعزت عبد المحسن وأبو الوفا زهدى ·

أنهـا وجدت المكان الصالح ثم استمرت فى البقاء فى العقار تعنتا وكيـدا ٠ لذلك فان الطعن يكون غير قائم على أساس من القانون متعينا رفضه ٠

★ ★ ★

واذا كانت لنا ملاحظات على موقف المحكمة الادارية العليا سـالف الذكر ، فأولها أن المحكمة قد سايرت قضاء مجلس الدولة الفرنسى ٠ ففى احدى الدعاوى حصل السيد Couitéas (١) على حكم قضى بملكيته لقطعة أرض فى تونس ، وطلب من الجهة الادارية مساعدته فى تنفيذ هذا الحكم فرفضت بحجة أن احـدى القبـائل التونسية تقيم فى الأرض المحكـوم له بملكيتها ، ويترتب على تنفيذ هـذا الحكم اثارة اضطرابات تخل بالأمن ، فلجأ السيد المذكور الى وزير الخارجية يطلب منه تعويضه عن هذا الاجراء ، فرفض طلبه ، مما دفعه الى الطعن فى قرار الرفض بالالغاء أمام مجلس الدولة ، الذى أصدر حكما قرر قاعدة مؤداها انه لمـا كانت الادارة تختص بالمحافظة على النظام والأمن العام ، فانها تترخص فى تقدير ظروف تنفيذ الأحكام القضائية النهائية ، فيحق لها أن تمتنع عن هذا التنفيذ اذا رأت انه قد يثير اضطرابات تهدد النظام والأمن ٠ وتطبيقا لذلك فان الادارة حين رفضت تنفيذ الحكم الصادر لصالح السيد المذكور بسبب الظروف التى تحيط بتنفيذه فانها تكون قد استخدمت السلطات المخولة لها للمحافظة على النظام والأمن العام ٠

أما الملاحظة الثانية فهى انه يتعين على المحكمة أن تتأكد من انه يترتب على تنفيذ الحكم اخـلال خطـير بالصالح العام يتعذر تداركه ٠ وبالتالى فانه لا يكفى أن تقوم عقبات فى طريق تنفيذ الحكم تحتاج من الادارة مجهودا كبيرا لتجاوزها ، بل يتعين أن يكون التنفيذ من الخطورة بحيث يرى القاضى ان اهدار الحكم ادعى لأمن الدولة وسلامتها من تنفيذه ٠ فعند ذلك ، وعند ذلك فقط ، يسوغ له اعتبار تصرف الادارة مشروعا رغم مخالفته حجية الشىء المحكوم فيه ٠ وتشدد القاضى فى رقابة هذا القيـد أمر بالغ الأهمية ، والا استمرأت السلطة الادارية الامتناع عن تنفيذ الأحكام بمسوغ وغير مسوغ (٢) ٠

---

(١) C. E. 30 Novembre 1923, R. p. 789.

(٢) د٠ عبد الفتاح حسن ، تعطيل تنفيذ الحـكم القضـائى ، مجـلة العـلوم الادارية ، السنة ٦ ، ص ٣٤٣ وما بعدها ٠

تعقيب على نظرية الضرورة فى قضاء المحكمتين :

قـد تتوقع النصوص الدستورية والتشريعية سلفا ما تتعرض له الدولة من ظروف مفاجئة فتنظم لها القوانين الاستثنائية التى تحكمها ، وتكون مصدرا لمشروعية أعمال الحكومة · لكن توقعات النصوص قد لا تكون كافية ، فقد تتعرض حيـــاة الدولة لظروف طارئة ليست مما يندرج تحت احـكام القوانين الاستثنائية أو مما يتجاوز توقعات هذه القوانين · هنا يظهـر الدور الذى يمكن أن تؤديه نظرية الضرورة ومقتضاها أن ما تتخذه الدولة من اجراءات نزولا على حكم الضرورة يعتبر تنفيذا لمبدأ قانونى عام يصدر عن حـق الدولة فى الدفاع عن نفسها ، وبالتالى تعـد اجراءات مشروعة ولو خالفت القانون ·

وفى الأحكام سالفة الذكر ، سلمت محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا بفكرة الضرورة · ومدتا هذه الفكرة خارج اطـار النظـام العرفى ، لتسمحا للادارة فى غـير الأوقات التى يكون مفروضا فيها هـذا النظام ، وفى الأوقات التى يكون فيها هذا النظام مفروضا ، لكن الحالات المثارة لا تدخل فى نطاق أحكامه ، اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير العاجلة التى تمليها ظروف توجب عليها صيانة أمن الدولة وحسن سير مرافقها العامـــة ·

وما انتهت اليـه المحكمتان يتفق مع ما انتهى اليـه مجلس الدولة الفرنسى ، الذى يقـدر ان واجبـات الادارة فى تطبيق القانون وان كانت تقتضى التسليم لها بقدر من سلطة التقدير فى الظروف العادية ، فان ذلك يكون أولى فى الظروف غير العادية ، انطلاقا من قاعدة ان القوانين تخضع فى تفسيرها للظروف المحيطة · ولذلك استقر قضاؤه على انـه فى الظروف الطارئة التى لم يسبق توقعها من المشرع أو التى يتضح فيها قصور توقعات النصوص يجب تفسير قواعد المشروعية تفسيرا واسعا يسمح للادارة بسلطات العمل السريع الذى تقتضيه مهمتها فى صيانة أمن الدولة وحسن سير مرافقها العـامة (١) ·

---

(١) د· طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون ، ص ١٥٨ ·

المطلب الثانى
نظـــام الأحـــكام العرفيـــة

أولا – دساتير ما بعد ٢٣ يوليو ونظام الأحكام العرفية :

صدر دستور ١٩٥٦ ناصا فى المـادة ١٤٤ على أن « يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين بالقانون · ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوما التالية له ليقرر ما يراه فى شأنه · فان كان مجلس الأمة منحلا عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له » ·

واشترطت المـادة ١٨٨ من الدستور أن « يكون اقرار القانون المنظم لاعلان حالة الطوارىء باغلبية ثلثى الأعضـاء الذين يتكون منهم مجلس الأمـــة » ·

ويلاحظ على النصين السابقين ما يلى :

١ – استخدام المشرع الدستورى اصطلاح « حالة الطوارىء » بدلا من اصطلاح « الأحكام العرفية » ·

٢ – لم يحدد المشرع الدستورى أسباب اعلان حالة الطوارىء · وترك هذا الأمر للقانون المنظم لها على غرار ما نص عليه دستور ١٩٢٣ ·

٣ – حددت المـادة ١٤٤ من الدستور المدة التى يجب خلالها عرض اعلان حالة الطوارىء على مجلس الأمة بخمسة عشر يوما التالية ، فان كان مجلس الأمة منحلا عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له ، بدلا مما نصت عليه المـادة ٤٥ من دستور ١٩٢٣ من عودة البرلمـان فورا لعرض الأمر عليه ·

٤ – لم تنص المـادة ١٤٤ على جواز وقف العمل بنصوص الدستور أثناء قيام حالة الطوارىء ، وهو ما نصت عليه المـادة ١٥٥ من دستور ١٩٢٣ ·

أما دستور ٥ مارس سنة ١٩٥٨ فقد اقتصر على النص فى المـادة ٥٧ منه على أن « لرئيس الجمهورية حق اعلان حالة الطوارىء » ·

ثم جاء دستور ١٩٦٤ ونص فى المـادة ١٢٦ على أن « يعلن رئيس

الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين فى القانون ، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الأمة خلال الثلاثين يوما التالية له ، ليقرر ما يراه بشأنه . فان كان مجلس الأمة منحلا عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له »

ويلاحظ على النص الوارد فى دستور ١٩٦٤ ما يلى :

١ — أطالت المادة ١٢٦ الفترة التى يجب خلالها عرض اعلان حالة الطوارىء على مجلس الأمة فجعلتها ثلاثين يوما من تاريخ الاعلان ، فى حين أن المادة ١٤٤ من دستور يناير سنة ١٩٥٦ كانت تحدد هذه الفترة بخمسة عشر يوما . وحكم المادة ١٤٤ افضل من حكم المادة ١٢٦ اذ كلما قصرت المدة التى يجب خلالها عرض اعلان حالة الطوارىء على مجلس الأمة ، كلما كفل ذلك سرعة قيام الرقابة البرلمانية قبل أن تمضى فترة طويلة على سريان هذا الاعلان ، يكون الحاكم العسكرى قد استخدم خلالها السلطات الاستثنائية التى يقررها له قانون حالة الطوارىء ، والسلطات الجديدة التى قد يضيفها رئيس الجمهورية استنادا الى الرخصة التى تخولها له المادة الثالثة من هذا القانون .

٢ — نصت المادة ١٢٦ على انه فى حالة حل مجلس الأمة يعرض اعلان حالة الطوارىء على المجلس الجديد فى أول اجتماع له . وقد تضمنت المادة ١٤٤ من دستور سنة ١٩٥٦ ذات الحكم . وكان الأفضل أن ينص على انه فى هذه الحالة يدعى المجلس المنحل خلال خمسة عشر يوما من اعلان حالة الطوارىء لعرض هذا الاعلان عليه . اذ ان اجتماع المجلس الجديد قد يتم بعد فترة طويلة فى حين أنه من المرغوب فيه فى مثل هذه الظروف ، أن تباشر الهيئة البرلمانية بسرعة رقابتها على تصرفات الحاكم العسكرى .

واخيرا نص دستور ١٩٧١ فى المادة ١٤٨ على أن « يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين فى القانون ، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه .

واذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له . وفى جميع الأحوال يكون اعلان حالة الطوارىء لمدة محدودة ولا يجوز مدها الا بموافقة مجلس الشعب » .

وقد أتت هذه المادة بحكم جديد هو أن يكون اعلان حالة الطوارىء لمدة محدودة ، ولا يجوز مدها الا بموافقة مجلس الشعب · وهذا الحكم الجديد يمنع اعلان حالة الطوارىء لأجل غير مسمى ، اذ يتعين على رئيس الجمهورية ان يضمن هذا الاعلان المدة التى يسرى خلالها ، وهو ما يخضع لرقابة مجلس الشعب عند عرض اعلان حالة الطوارىء عليه · غير أن رئيس الجمهورية يملك ان يحدد أى فترة مهما طالت للعمل باحكام حالة الطوارىء ·

وفى رأينا أنه كان من الافضل ان تحدد المادة المذكورة هذه الفترة · واذا أراد رئيس الجمهورية أن يستمر العمل بهذه الأحكام تعين عليه من جديد الحصول على موافقة مجلس الشعب ·

ثانيا ـ قوانين الأحكام العرفية فى عهد حركة ٢٣ يوليو :

كان أول قانون للأحكام العرفية فى مصر هو القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ (١) الذى ظل ساريا الى أن الغى بمقتضى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ ، الذى الغى بدوره بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ · واذا كنا قد استعرضنا فى الجزء الأول من هذا الكتاب أحكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ ، فانا سنورد فيما يلى الأحكام الأساسية التى تضمنها القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ ثم القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ·

القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ :

حل القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن الأحكام العرفية محل القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ · وقد نصت المادة الأولى منه على انه يجوز اعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى الأراضى المصرية أو فى جهة منها للخطر ، سواء كان ذلك بسبب اغارة قوات العدو من الخارج أو لوقوع اضطرابات فى الداخل أو لتامين سلامة الجيوش المصرية وضمان تموينها وحماية طرق المواصلات وغير ذلك مما يتعلق بحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الجمهورية · وحددت المادة الثانية من هذا القانون أداة اعلان ورفع الأحكام العرفية ، فنصت على أن اعلان هذه الأحكام ورفعها يكون بمرسوم ، على أن يتضمن المرسوم المعلن لها بيان الحالة التى أعلنت

---

(١) راجع احكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٧٢ وما بعدها ·

بسببها ، وأن يحدد الجهة التى تجرى فيها والتاريخ الذى يبدأ فيه تنفيذ هـذه الأحكام ، واسم من يقلد السلطات الاستثنائية المنصوص عليها فى القانون . وأوضحت المادة الثالثة التدابير الاستثنائية التى يجوز للحاكم العسكرى العام أن يتخذها باعلان أو بأمر كتابى أو شفوى خلال فترة اعلان الأحكام العرفية ، وهى فى مجموعها تماثل التدابير التى نصت عليها المادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية السابق رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ . ونصت المادة الرابعة من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ على أن لمجلس الوزراء أن يضيق من دائرة هذه التدابير أو أن يرخص للحاكم العسكرى باتخاذ أى تدابير أخرى يتطلبها تحقيق الأغراض التى أعلنت من أجلها الأحكام العرفية فى كل الجهة التى أعلنت فيها أو بعضها . وفى هذه الحالة الأخيرة يجب عرض هذه التدابير الجديدة الاضافية على البرلمان خلال أسبوع من تاريخ صدورها ، فاذا لم تعرض خلال هذه المدة أو لم يقرها أحد المجلسين بطل العمل بها . ووفقا للمادة ١١ تكون الأحكام التى تصدرها المحاكم العسكرية ضد المخالفين للأوامر التى اصدرها الحاكم العسكرى غير قابلة للطعن فيها بأى وجه من الوجوه ، غير انها لا تصبح نهائية الا بعد تصديق الحاكم العسكرى عليها .

وبمقارنة القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بالقانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ ، يتضح أن القانون الثانى ليس الا صورة مكررة من القانون الأول .

القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء :

حل القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء (١) محل القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ .

وطبقا للمادة (١) من هذا القانون يجوز اعلان حالة الطوارىء كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى أراضى الجمهورية أو فى منطقة منها للخطر ، سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات فى الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء .

وحددت المادة (٢) أداة اعلان حالة الطوارىء وانهائها . فنصت على أن اعلان حالة الطوارىء وانهاءها يكون بقرار جمهورى ، على أن يتضمن القرار المعلن لها بيان الحالة التى أعلنت بسببها . وأن يحدد المنطقة التى تشملها ، وتاريخ بدء سريانها .

---

(١) عدل هذا القانون بالقرار بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ وبالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ١٦٤ سنة ١٩٨١ والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ .

ويجب عرض قرار اعلان حالة الطوارىء على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، واذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له ·

واذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب فى الميعاد المشار اليه أو عرض ولم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارىء منتهية ·

ولا يجوز مد المدة التى يحددها قرار اعلان حالة الطوارىء الا بموافقة مجلس الشعب ، وتعتبر حالة الطوارىء منتهية من تلقاء نفسها اذا لم تتم هذه الموافقة قبل نهاية المدة ·

ونصت المادة (٣) (١) على أن لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارىء أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص :

١ ـ وضع قيود على حرية الأشخاص فى الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور فى أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم ، والترخيص فى تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية ·

٢ ـ الأمر بمراقبة الرسائل أيا كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحررات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها واغلاق أماكن طبعها ، على أن تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام مقصورة على الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى ·

٣ ـ تحديد مواعيد فتح المحال العامة واغلاقها ، وكذلك الأمر باغلاق هذه المحال كلها أو بعضها ·

٤ ـ تكليف اى شخص بتأدية أى عمل من الأعمال والاستيلاء على أى منقول أو عقار ، ويتبع فى ذلك الأحكام المنصوص عليها فى قانون التعبئة فيما يتعلق بالتظلم وتقدير التعويض ·

٥ ـ سحب التراخيص بالأسلحة أو الذخائر أو المواد القابلة للانفجار

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ ·

أو المفرقعات على اختلاف أنواعها والأمر بتسليمها وضبط واغلاق مخـازن الأسلحة ٠

٦ ـ اخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقـل وحصر المواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة ٠

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقـوق المبينة فى الفقرة السابقة ، على أن يعرض هذا القرار على مجلس الشعب فى المواعيد وطبقـا للأحكام المنصوص عليها فى المـادة السابقة ويشترط فى الحالات العاجلة التى تتخذ فيها التدابير المشار اليها فى هذه المـادة بمقتضى أوامر شفوية ان تقرر كتابة خلال ثمانية أيام ٠

وتنص المـادة ٣ مكررا (١) على أن يبلغ فـورا كتابة كل من يقبض عليه أو يعتقل وفقا للمادة السابقة بأسباب القبض عليه أو اعتقاله ، ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع والاستعانة بمحام ويعامل المعتقل معاملة المحبوس احتياطيا ٠

وللمعتقل ولغيره من ذوى الشأن أن يتظلم من القبض أو الاعتقال اذا انقضى ثلاثون يوما من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه ٠

ويكون التظلم بطلب يقدم بدون رسوم الى محكمة أمن الدولة العليـا المشكلة وفقا لأحكام هذا القانون ٠

وتفصل المحكمة فى التظلم بقرار مسبب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم التظلم وذلك بعد سماع أقوال المقبوض عليه أو المعتقل والا تعين الافراج عنه فورا ٠

ولوزير الداخلية فى حالة صدور قرار بالافراج أو فى حالة عدم الفصل فى التظلم فى الموعد المنصوص عليه فى الفقرة السابقة أن يطعن على قرار الافراج خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور القرار او انقضاء الموعد المشـار اليه ٠

فاذا طعن وزير الداخلية على القرار أحيل الطعن الى دائرة أخـرى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديمه على أن يفصل فيه خلال خمسـة

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ ثم بالقانون رقم ١٦٤ لسنة ١٩٨١ واخيرا بالقانون رقم ٥٠ سنة ١٩٨٢ ٠

عشر يوما من تاريخ الاحالة والا وجب الافراج عن المعتقل فورا ويكون قرار المحكمة فى هذه الحالة واجب النفاذ ٠

وفى جميع الأحوال يكون لمن رفض تظلمه الحق فى أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضى ثلاثون يوما من تاريخ رفض التظلم ٠

وطبقا للمادة (٤) يترتب على اعلان حالة الطوارىء انتقال السلطة من الهيئات المدنيـة الى الهيئات العسكرية ٠ فقـد نصت هذه المـادة على أن تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه ٠ وجزاء مخالفة هذه الأوامر ـ طبقا للمادة ٥ ـ هو توقيع العقوبة المنصوص عليها فيها ، بشرط ألا تزيد على الأشـغال الشاقة المؤقتة وعلى غرامة قدرها أربعة آلاف جنيه ٠ فاذا خلت أوامر رئيس الجمهورية من تحديد العقوبة التى توقع على من يخالف أحكامها ، فانه يعاقب على مخالفتها بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تجاوز خمسين جنيها أو باحدى هاتين العقوبتين ٠

وتنص المـادة (٦) (١) على انه يجوز القبض فى الحال على المخالفين للأوامر التى تصدر طبقا لأحكام هذا القانون والجرائم المحددة فى هـذه الأوامـر ٠

ويكون للمقبوض عليه أن يتظلم من أمر الحبس لمحكمة أمن الدولة المختصة على أن يفصل فى تظلمه خلال ثلاثين يوما من تاريخ التظلم ، والا تعين الافراج عن المحبوس فورا ٠

وللمحكمة المختصة سواء عند نظر التظلم أو أثناء نظر الدعوى أن تصدر قرارا بالافراج المؤقت عن المتهم ويكون قرار المحكمة نافذا ، ما لم يطعن عليه وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره وكانت التهمة المنسوبة الى المتهم من جرائم أمن الدولة الداخلى أو الخارجى ٠

واذا طعن وزير الداخلية على قرار الافراج فى هذه الحالة أحيـل الطعن الى دائرة أخرى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديمه على أن يفصل فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الاحالة والا تعين الافراج عن المتهم فورا ، ويكون قرار المحكمة فى هذه الحالة واجب النفاذ ٠

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ ثم بالقانون رقم ١٦٤ لسنة ١٩٨١ واخيرا بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ ٠

وفى جميع الأحوال يكون لمن رفض تظلمه أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضى ثلاثون يوما من تاريخ رفض التظلم ٠

وطبقا للمادة (٧) تختص محاكم أمن الدولة الجزئية والعليا بالفصل فى الجرائم التى تقع بالمخالفة للأوامر التى يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه وهذه المحاكم يجوز أن يتضمن تشكيلها ضباطا من الجيش ٠

وتجيز المادة (٩) لرئيس الجمهورية أو لمن يقوم مقامه ، أن يحيل الى محاكم أمن الدولة الجرائم التى يعاقب عليها القانون العام ٠

وتنص المادة (١٠) على أن يكون للنيابة العامة عند التحقيق كافة السلطات المخولة لها ولقاضى التحقيق ولغرفة الاتهام (قاضى الاحالة) ٠

وتنص المادة (١١) على عدم قبول الدعوى المدنية أمام محاكم أمن الدولة ٠

وتنص المادة (١٢) على عدم جواز الطعن بأى وجه من الوجوه فى الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة ، ولا تكون هذه الأحكام نهائية الا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية ٠

وتجيز المادة (١٣) لرئيس الجمهورية حفظ الدعوى قبل تقديمها الى المحكمة ٠ كما تجيز له الأمر بالافراج المؤقت عن المتهمين المقبوض عليهم قبل احالة الدعوى الى محكمة أمن الدولة ٠

وتجيز المادة (١٤) لرئيس الجمهورية عند عرض الحكم عليه أن يخفف العقوبة المحكوم بها أو أن يبدل بها عقوبة أقل منها ، أو أن يلغى كل العقوبات أو بعضها أيا كان نوعها أصلية أو تكميلية أو تبعية ، أو أن يوقف تنفيذ العقوبات كلها أو بعضها ٠ كما يجوز له الغاء الحكم مع حفظ الدعوى أو مع الأمر باعادة المحاكمة أمام دائرة أخرى ، وفى هذه الحالة الأخيرة يجب أن يكون القرار مسببا ٠

فاذا صدر الحكم بعد اعادة المحاكمة قاضيا بالبراءة وجب التصديق عليه فى جميع الأحوال ، واذا كان الحكم بالادانة جاز لرئيس الجمهورية تخفيف العقوبة أو وقف تنفيذها او الغاؤها وفق ما هو مبين فى الفقرة السابقة أو الغاء الحكم مع حفظ الدعوى ٠

وتجيز المادة (١٥) لرئيس الجمهورية بعد التصديق على الحكم بالادانة أن يلغى الحكم مع حفظ الدعوى أو أن يخفف العقوبة أو أن يوقف

تنفيذها وفق ما هو مبين فى المادة السابقة ، وذلك كله ما لم تكن الجريمة الصادر فيها الحكم جناية قتل عمد أو اشتراك فيها ٠

وتقضى المادة (١٧) بأن لرئيس الجمهورية أن ينيب عنه من يقوم مقامه فى اختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القانون كلها أو بعضها وفى كل أراضى الجمهورية أو فى منطقة أو مناطق معينة منها ٠

ملاحظاتنا على أحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ :

هناك بعض الملاحظات التى يمكن ابداؤها على هذا القانون هى :

١ - يترتب على اعلان حالة الطوارىء طبقا لهذا القانون ، حلول السلطة العسكرية تلقائيا محل السلطة المدنية فى حفظ الأمن والنظام ٠ وهذا الحكم سمة من سمات نظام الأحكام العرفية العسكرية ٠ والواقع ان قانون حالة الطوارىء يقترب الى حد كبير فى هذا الصدد من قوانين الأحكام العرفية السابقة عليه ، والتى يرجع مصدرها الى النظام العسكرى الذى كانت تطبقه قوات الاحتلال البريطانى فى مصر أثناء الحرب العالمية الأولى (١) ٠

٢ - يسند قانون حالة الطوارىء وظيفة الحاكم العسكرى لرئيس الجمهورية فى حين انه يتعين الفصل بين وظيفتى رئيس الجمهورية والحاكم العسكرى ، ذلك ان الجمع بين هاتين الوظيفتين فيه خطورة تتمثل فى ان رئيس الجمهورية قد يعلن حالة الطوارىء أو يمدها ليتقلد وظيفة الحاكم العسكرى بما تخوله لشاغلها من اختصاصات وسلطات استثنائية نص عليها القانون المنظم لهذه الحالة ، بالاضافة الى ما يقرره لنفسه من اختصاصات جديدة ، ويستخدم كافة هذه السلطات والاختصاصات فى الاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم تحت زعم أن حالة الطوارىء تتطلب ذلك (٢) ٠

٣ - أضاف هذا القانون حالات جديدة تبرر اعلان حالة الطوارىء ٠ ففضلا عن حالات الحرب والاضطرابات الداخلية ، وهى حالات نصت عليها قوانين الأحكام العرفية السابقة ، أضاف هذا القانون حالات أخرى هى التهديد بوقوع حرب أو حدوث كوارث عامة أو انتشار وباء ، باعتبارها حالات تبرر اعلان حالة الطوارىء متى نتج عنها تعرض الأمن أو النظام العام فى أراضى الجمهورية ، أو فى أى منطقة منها للخطر ٠ وفى رأينا

---

(١) راجع فى هذا الصدد : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٧١ ٠

(٢) د٠ احمد مدحت على ، نظرية الظروف الاستثنائية ، طبعة ١٩٧٨ ، ص ١٤٢ ٠

أن حالتى التهديد بوقوع حرب وحدوث كوارث عامة من العمومية والمرونة بحيث يصعب تحديدها بدقة ، الأمر الذى يتمتع معـــه رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية واسعة فى تقرير قيام أى من هاتين الحالتين غير المنضبطتين ، مما قد يشكل خطرا داهما على الحقوق والحريات العامة .

٤ ـ خـول هـذا القانون فى مادته الثالثة رئيس الجمهورية سلطات واسعة هى فى الأصل محتجزة للسلطة التشريعية ، وممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطات يمكن أن يهدر الحقوق والحريات الأساسية وكذلك الضمانات المقــررة لهــا (١) .

فسلطة وضع القيود على حـرية الأشخاص فى الاجتماع والانتقـــال والاقامة والمرور والقبض على من قد تصفهم الحكومة بأنهم مشتبه فيهم أو بأنهم خطرون على الأمن والنظام العام واعتقالهم وتفتيش الأشخاص والأماكن ، دون تقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية ، هى تهـــديد خطير للحقـوق والضمانات التى حرص المشرع الدســـتورى على تأكيدها بالنسبة للحرية الشخصية وحرمة المسكن وحرية الاقامة والتنقـــل وحرية الاجتماع .

وسلطة الأمـــر بمراقبة الرســـائل والصحف والنشرات والمطبوعات والمحررات وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها هى تهديد خطير لحـرمة حيـــاة المواطنين الخاصـة ومراسلاتهم وبرقياتهم ومحادثاتهم التليفونية ولحرية الرأى والنشر ولحرية الصحافة والطباعة والنشر ولحرية البحث العلمى والفنى والثقافى .

وسلطة تحديد مواعيد فتح المحال العامة واغلاقها هى تهديد خطير لحرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات والنقابات والاتحادات .

وسلطة الاستيلاء على أى منقول أو عقار هى تهديد خطير لحرمـة الملكية الخاصة .

ولم تكتف المـادة الثالثة بالسلطات المتقدمة ، بل أجازت بقـرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة هذه السلطات .

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك : د. سعد عصفور ، مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر ، مجلة المحاماه ، السنة ٥٦ ، ص ١٠١ وما بعدها .

وقانون الطوارىء بما ينص عليه من تفـويض السلطة التنفيذية فى ولاية التشريع المحتجزة أصلا للسلطة التشريعية ، وما ينص عليـــه من تفويضها أيضا فى توسيع دائرة هذه السلطات المفوضة ، يمثـل تهديـــدا خطيرا لمبدأ سيادة الشعب مصدر السلطات ولمبدأ سيادة القانون ولمبدأ الفصل بين السلطات ٠

ويزيد من خطورة السلطات المفوضة لرئيس الجمهورية فى ظل قوانين الطوارىء أمران :

الأول : ان العقوبة التى يملك رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه تقريرها على مخالفة الأوامر التى يصـــدرها طبقـــا لقانون الطوارىء يمكن أن تصل فى جسامتها الى عقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة (م ٥) ٠

الثانى : ان سلطة رئيس الجمهورية فى تفويض سلطات الطـوارىء المقررة له ، لا يرد عليها أى قيد ، سواء من حيث قدر السلطة التى يملك التفويض فيها ، أو من حيث المدى الاقليمى الذى تباشر فيـــه السلطات المفوضة ، أو من حيث المـدى الزمنى الذى تستمر فيـه مباشرة هـــذه السلطات (م ١٧) ٠

ومن المقرر فى مجال تفويض السلطات - وخاصة فى المجالات الدستورية والادارية والجنائية - ان السلطة العامة لا تعتبر حقا قابلا للتنازل عنه ، وانما هى مجرد اختصاص محدد بالقانون لا يجوز التنازل عنه أو التفويض فيه الا بقيود يفرضها القانون لتحديد قدر السلطة المفوضة ، والجهات التى يجوز التفويض اليها ، والمدى الزمنى أو المكانى الذى ينبغى التقيد به فى مباشرة السلطة المفوضة ٠

٥ - لا يتغـول قانون الطـوارىء فيمـا يمنحه من سلطات للسـلطة التنفيذية على ولاية السلطة التشريعية وحدها ، وانما يتغول كذلك على ولاية السلطة القضائية (١) ٠ فالمـادة ٧ من القانون تنص على أن محاكم أمن الدولة الجزئية والعليا هى التى تختص دون المحاكم الجنائية العادية بالفصل فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر التى يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه ٠ وتشكل كل دائرة من دوائر أمن الـدولة الجزئية بالمحكمة الابتدائية من أحد قضاة المحكمة ، وتختص بالفصل فى الجرائم التى يعاقب عليها بالحبس والغرامة أو باحدى هاتين العقوبتين ، وتشكل دائرة أمن الدولة العليا بمحكمة الاستئناف من ثلاثة مستشارين ،

---

(١) دكتور سعد عصفور ، المرجع السابق ٠

وتختص بالفصل فى الجرائم التى يعاقب عليها بعقوبة الجناية وبالجرائم التى يعينها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه أياً كانت العقوبة المقررة لها ٠

ويقوم بمباشرة الدعوى أمام محاكم امن الدولة العليا عضو من أعضاء النيابة العامة ٠

ويجوز استثناء لرئيس الجمهورية أن يأمر بتشكيل دائرة أمن الدولة الجزئية من قاض واثنين من ضباط القوات المسلحة من رتبة نقيب او ما يعادلها على الأقل ، وبتشكيل دائرة أمن الدولة العليا من ثلاثة مستشارين ومن ضابطين من الضباط القادة ٠

ويعين رئيس الجمهورية أعضاء محاكم أمن الدولة بعد أخذ راى وزير العدل بالنسبة الى القضاة والمستشارين وراى وزير الحربية بالنسبة الى الضباط ٠

وتنص المادة ٩ على انه يجوز لرئيس الجمهورية أو لمن يقوم مقامه أن يحيل الى محاكم أمن الدولة الجرائم التى يعاقب عليها القانون العام ٠ ولقد باشر رئيس الجمهورية هذه السلطات منذ سنة ١٩٦٧ بموجب الأمر رقم ٧ لسنة ١٩٦٧ باحالة بعض الجرائم التى يعاقب عليها القانون العام الى محاكم امن الدولة ٠ فتحدد المادة الأولى الجرائم التى يجوز أن تقدم الى محاكم أمن الدولة ٠ وتقضى المادة الثانية بانه اذا كون الفعل الواحد جرائم متعددة او وقعت عدة جرائم مرتبط بعضها ببعض لغرض واحد وكانت احدى تلك الجرائم داخلة فى اختصاص محاكم أمن الدولة جاز للنيابة العامة تقديم الدعوى برمتها الى محاكم امن الدولة ٠

وقد أضيف الى الأمر المذكور اضافات عديدة ، حتى أن ولاية المحاكم الجنائية العادية (وهى المحاكم الأصلية) قد تقلصت وصارت ولاية محاكم أمن الدولة (وهى المحاكم الاستثنائية) اكثر اتساعا وأظهر اختصاصا ٠

وسلب اختصاص المحاكم الجنائية العادية لحساب محاكم استثنائية ، من حيث التشكيل ومن حيث الاجراءات السابقة على الاحالة اليها ، ومن حيث الاجراءات اللاحقة لصدور أحكام منها ، يحرم المواطن من حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ، فضلا عن انه يفوت على المحكوم عليه الضمانات المقررة له أصلا فى قانون الاجراءات الجنائية ٠

فمن حيث التشكيل ، من المسلم به فى مجال الضمانات القضائية أن يكون تشكيل المحاكم وفقا للقانون ، وطبقا لقواعد مستقرة من الأصل وبمنأى عن أى اختيار عارض ومحتمل الخضوع لأى مؤثر من مؤثرات السلطة الحاكمة ٠

ومن حيث الاجراءات السابقة على الاحالة الى محاكم أمن الدولة ، تنص المادة ١٠ على أن يكون للنيابة العامة عند التحقيق كافة السلطات المخولة لها ولقاضى التحقيق ولغرفة الاتهام (قاضى الاحالة) ٠

واعطاء نيابة امن الدولة هذه السلطات مجتمعة يفوت على المواطن المتهم الضمانات المقررة فى قانون الاجراءات الجنائية وخاصة بالنسبة لوجوب عرضه فى آجال محددة على القضاء للنظر فى الافراج عنه أو تجديد حبسه ٠

واجراءات الافراج عن متهم محبوس على ذمة قضايا جنائية عادية أيسر وأسرع من الاجراءات التى نظمها قانون الطوارىء ٠

أما عن الاجراءات اللاحقة لصدور أحكام من محاكم أمن الدولة ، فتنص المادة ١٢ من قانون الطوارىء على انه لا يجوز الطعن بأى وجه من الوجوه فى الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة ، ولا تدون هذه الأحكام نهائية الا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية ٠ ويملك رئيس الجمهورية عند عرض الأحكام عليه للتصديق سلطات ضخمة تنص عليها المادة ١٤ ٠ كما يملك سلطات واسعة حتى بعد التصديق على الأحكام وفقا لما تنص عليه المادة ١٥ ٠ وبموجب هذه السلطات يملك رئيس الجمهورية الغاء الأحكام مع حفظ الدعوى ، أو الغاءها مع الأمر باعادة المحاكمة أمام دائرة أخرى ، أو تخفيف العقوبات المحكوم بها أو التبديل بها عقوبات أقل ، أو الغاءها كلها أو بعضها أصلية كانت أو تكميلية أو تبعية ، أو وقف تنفيذها كلها أو بعضها ٠

ولاشك أن حرمان المواطن من الحق الذى ينص عليه قانون الاجراءات الجنائية فى الطعن أمام محاكم قضائية اعلى بالمعارضة والاستئناف والنقض فى الأحكام الصادرة فى قضايا الجنح العادية ، وباعادة المحاكمة والنقض فى الأحكام الصادرة فى قضايا الجنايات العادية – هذا الحرمان يسلب الضمانات التى نص عليها قانون الاجراءات ، خاصة وان حق الالتجاء الى محكمة قضائية أعلى ، ضمانة لا يوفرها مجرد السماح له بتقديم تظلم أو التماس الى مكتب شئون امن الدولة الملحق برياسة الجمهورية والمختص بفحص

التظلمات والالتماسات والذى يجرى فحصه لها فحصا مكتبيا بحتا وبغير حضور أصحابها ·

كلمة أخيرة عن قوانين الطوارىء :

أثبتت الأيام ان وجود قوانين للأحكام العرفية معدة سلفا ، فى بلاد العالم الثالث ، يمثل خطرا اكيدا على حقوق وحريات المواطنين ، ذلك أن النظم الحاكمة فى هذه البلاد ، كثيرا ما تفرض أو تستمر فى فرض الأحكام العرفية دون مبرر ، لينفسح لها المجال واسعا لتطبيق هذه القوانين · وهى بذلك تخيّر المواطنين بين أمرين أحلاهما مر ، اما أن يصمتوا على سياساتها التى قد تكون مدمرة لمستقبل البلاد ، واما أن يدخلوا السجون والمعتقلات اعمالا لقوانين الطوارىء · والنتيجة الطبيعية لذلك أن يؤثر معظم الناس الخيار الأول ويصمتون ، فتستمر هذه الأنظمة فى حكم البلاد ، الى أن يُعمِل الله فى شأنها مشيئته ·

ومحاولة من البعض (١) تجنيب شعوب هذه البلاد ويلات ما يترتب على اعلان الأحكام العرفية ، يرون أن من المصلحة عدم وجود قوانين سابقة للأحكام العرفية ، وانما على الحكومة وقت الحاجة أن تلجأ الى البرلمان وتعرض عليه الظروف الاستثنائية التى تواجهها ، وتطلب منه تخويلها القدر من السلطات الاستثنائية اللازم لمواجهة تلك الظروف ، عن طريق قانون يسن خصيصا لهذا الغرض ؛ ذلك أن اضطرار الحكومة الى أن تطلب من البرلمان سن قانون خاص لتخويلها ما تحتاجه من سلطات استثنائية ، يجعلها فى موقف يوجب عليها توضيح مبررات طلبها أمام البرلمان ، فلا يسن القانون المذكور الا لأسبات جدية تقتضى سنه ، ولا يخولها بموجبه الا القدر الضرورى من السلطات · ومثل هذا القانون وهو يسن خصيصا لمواجهة ظروف استثنائية معينة يراعى فى سنه أن ينص فيه على أجل محدد لانتهائه ، وحتى اذا لم يشتمل على تحديد لهذا الأجل ، فانه يكون موضع اهتمام الرأى العام ومتابعته ، فيطالب بانهائه بمجرد زوال الظروف الاستثنائية التى استوجبت سنه ·

وفى تقديرنا ، أن هذا أمل يصعب تحقيقه فى بلاد العالم الثالث · وحتى لو تحقق ، فانه الأمر لن يتغير كثيرا · ان السلطة التنفيذية فى هذه

---

(١) د· سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى ، دستور سنة ١٩٧١ ، ص ١٦٣ ·

البلاد غالبا ما تسيطر على السلطة التشريعية ، وبالتالى فانها يمكن أن تستصدر منها ما تشـاء من قوانين ، وتحصل منها على ما تريد ، وليس فقط على ما تحتاج ، من سلطات • لذا فان الأمر فى رأينا ليس أمر قانون معد سلفا أو قانون يستصدر من البرلمـان وقت الحاجة ، وانما الأمر أمر مجلس نيابى قوى قادر ورأى عام قوى مؤثر ، ولن يقوم لا هذا ولا ذاك الا اذا توافرت الحـرية وسـادت الديموقراطية • ان وجود مجلس نيابى قادر ورأى عام مؤثر ، هما وحدهما اللذان يستطيعان أن يغيرا قانون الطوارىء القائم اذا كان جائرا ، ويحولان بين الحكومة وبين استخدامه لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام • وهما وحدهما اللذان يستطيعان أن يحرما السلطة التنفيذية من ممارسة أية سلطة استثنائية الا وقت الحاجة وبالقدر الضرورى واللازم لممارستها •

ثالثا – موقف محكمة القضاء الادارى من الأحكام العرفية :

الحكمة من نظام الأحكام العرفية :

ذهبت المحكمة فى بيـان الحكمة من نظـام الأحكام العرفية الى القـول (١) :

الحكمة من اعلان الأحكام العرفية عند قيام حالة استثنائية تنذر بالخطر هى اطلاق يد السلطة القائمة على اجرائها فى اتخاذ التدابير التى تراها لازمة لوقاية المجتمع وحفظ الأمن العام فى حدود ما منحها المشرع من سلطات لا تتسع لهـا القوانين العـادية • فهى تمارس تلك التدابير الواسعة بسلطة تقديرية توائم فيها بين المصالح العامة المهددة بالخطـر وما يقتضيها من اجراءات سريعة واجبة ، وبين المصالح الخاصـة ببعض الأفراد الذين قد تمسهم تلك الاجراءات فى حياتهم أو أموالهم •

اذن فالحكمة من اعلان الأحكام العرفية هى تخويل السلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية على حساب السلطات الأخرى لتواجه بهـا حالة الطوارىء • ومن هنا خطورة نظام الأحكام العرفية ، انه يتيح للسلطة التنفيذية ممارسة بعض اختصاصات السلطة التشريعية ، وبعض اختصاصات السلطة القضائية ، بما يتضمنه ذلك من اهدار لمبدأ الفصل بين السلطات ، أحد ركائز الدولة القانونية •

---

(١) ق • د فى ١٩٥٩/٤/١٤ ، ق ١٢٣٢ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ١٨٤ ، ص ١٩٠ •

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى •

بقاء حالة الطوارىء والأوامر الصادرة فى ظلها على الرغم من استبدال قانون الطوارىء :

نظام الأحكام العرفية أو حالة الطوارىء نظام قرره الدستور ، تفرضه السلطة التنفيذية على البلاد ، كلما اقتضت ضرورة صون الأمن والنظام ، لتقوية سلطاتها لمواجهة عدو خارجى أو اضطراب داخلى . فهو يستمد وجوده من الدستور لا من القانون الذى يبين قواعد هذا النظام وحدوده ، ومن ثم فان ابدال القانون المنظم للأحكام العرفية أو لحالة الطوارىء بقانون آخر لا يترتب عليه زوال حالة الطوارىء التى أعلنت فى ظل القانون السابق ، ولا بطلان القرارات والاوامر العسكرية التى أصدرها الحاكم العسكرى المعين فى ظل القانون المذكور ، بل تظل هذه الأوامر قائمة ونافذة طالما ان حالة الطوارىء باقية ، أو طالما انها لا تتعارض مع القانون الجديد ، وذلك الى أن يصدر الحاكم العسكرى قرارا بالغائها ، اذ أنه من المبادىء المقررة ان القوانين والقرارات التى صدرت صحيحة فى ظل نظام معين تظل نافذة ومنتجة لآثارها طالما بقى هذا النظام ما لم تلغ بنص صريح فى قانون لاحق .

وتأسيسا على ما تقدم ، لا يترتب على الغاء القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن الأحكام العرفية بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المساس بحالة الطوارىء التى أعلنت فى ظله فى نوفمبر سنة ١٩٥٦ ، اذ لاتزال هذه الحالة قائمة حتى اليوم ، ولايزال كذلك الحاكم العسكرى المعين بشخصه فى القرار الصادر باعلانها مباشرا اختصاصاته المبينة فى القانون حتى الآن ، ومن ثم فلا محل لالغاء القرارات والاوامر العسكرية الصادرة من الحاكم العسكرى فى حدود اختصاصه المبين فى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ لمجرد الغاء هذا القانون وحلول القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ محله ، مادامت نصوص هذا القانون الأخير لا تتعارض مع تلك الأوامر والقرارات التى صدرت صحيحة من الاصل (١) .

---

(١) ق . د فى ١٩٦٠/٣/١٥ ، ق ٨٨٨ و ٨٨٩ و ٨٩٧ و ٩٠٩ و ٩٣١ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٥٠ ، ص ٢٤٨ .

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته .

وانظر فى هذ المعنى :

ق . د فى ١٩٦٠/١٠/١١ ، ق ٨٨٥ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٩ ، ص ١٧ .

وتطبيقا لما سبق ذهبت المحكمة (١) الى أن الامرين العسكريين رقمى ١٧ لسنة ١٩٥٦ و ٣٤ لسنة ١٩٥٨ بتفويض وزير الداخلية سلطة القبض على المتشردين والمشتبه فيهم أو من يقتضى صون الأمن والنظام القبض عليه وحجزهم فى مكان أمين ، وقد صدرا صحيحين من الحاكم العسكرى فى حدود سلطته المبينة فى المادة ١٧ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ التى تخوله تفويض غيره فى مباشرة بعض اختصاصاته - يظلان قائمين ومنتجين لآثارهما ، اذ انهما لا يتعارضان مع نصوص القانون الجديد رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، ذلك ان هذا القانون ردد نص المادة السابعة عشرة سالفة الذكر التى تخول الحاكم العسكرى تفويض غيره فى اختصاصاته كلها أو بعضها فى كل أراضى الجمهورية أو فى منطقة أو مناطق معينة منها ٠

ولا يؤثر فى النتيجة المتقدمة ما ذهب اليه المدعى من أن الحاكم العسكرى اصبح بمقتضى القانون الجديد معينا بوظيفته « رئيس الجمهورية » بعد أن كان معينا بشخصه ، مادام أن تغيير شخص الحاكم العسكرى أثناء قيام حالة الطوارىء لا يستتبع سقوط الأوامر والقرارات التى اصدرها سلفه ٠ ومن ثم فان هذا القانون الأخير لم يترتب عليه تغيير ما فى شخص المتقلد سلطة الحاكم العسكرى ، اذ أن الحاكم العسكرى الذى أصدر الأمرين العسكريين بتفويض وزير الداخلية فى اختصاصاته مازال هو القائم عليهما حتى الآن ٠

أثر تعديل قانون الطوارىء على اختصاص مجلس الدولة :

ذهب المشرع فى القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة ، وفى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٦٢

=

ق ٠ د فى ١٩٦٤/١/٢١ ، ق ١٧٢ ، س ١٦ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٤٣ ، ص ٢٨٦ ٠ ق ٠ د فى ١٩٦٦/٥/١٠ ، ق ٢٣٦ و ٧٣٧ ، س ١٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٣٩٤ ، ص ٧٤٨ ٠

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٠/١٠/١١ ، ق ٨٨٥ ، س ١٣ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٩ ، ص ١٧ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز البرادعى واحمد عبد الجواد شحاته ٠

لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء ، الى استحداث نظام خاص للطعن فى القرارات الخاصة بالاعتقال أو فرض الحراسة التى تصدر طبقا لهما ، وذلك عن طريق التظلم الى محكمة أمن الدولة العليا • وقد شمل هذا النظام جميع القرارات المذكورة سواء منها ما كان يمتنع التقاضى فيه أصلا - وهى قرارات الاعتقال وفرض الحراسة الصادرة طبقا للقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ وقرارات فرض الحراسة فقط الصادرة طبقا للقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ - أو ما كان يجوز الطعن فيه أصلا أمام محكمة القضاء الادارى وهى قرارات الاعتقال طبقا لقانون الطوارىء •

وانه وان كان القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ لم يورد نصا صريحا يحجب اختصاص محكمة القضاء الادارى عن نظر الطعون فى قرارات الاعتقال الصادرة طبقا لقانون الطوارىء ، الا أنه وقد جاء هذا القانون - ومثله القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٨ - بتنظيم متكامل لطريق الطعن فى تلك القرارات أمام محكمة أمن الدولة ، وهى جهة قضاء خاص أنشأها القانون وحدد اختصاصاتها - فانه يكون بذلك قد ناط بالمحكمة المذكورة اختصاص الفصل فى التظلم من قرارات الاعتقال وفرض الحراسة التى تناولتها أحكامه • ومن ثم فقد نسخ ضمنا اختصاص محكمة القضاء الادارى بطلبات الغاء قرارات الاعتقال المشار اليها • ولا محل بعد ذلك للخوض فيما اذا كان التنظيم الجديد يعتبر أو لا يعتبر طريقا محاذيا لطريق الطعن بالالغاء أمام محكمة القضاء الادارى • كذلك لا وجه لما قد يقال من أن القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ قد أضاف طريقا جديدا للتظلم من قرارات الاعتقال الى جانب قيام طريق الطعن فيها بالالغاء أمام القضاء الادارى ، وذلك لأن محكمة أمن الدولة التى يناط بها اختصاص الفصل فى التظلم من تلك القرارات هى جهة قضاء خاصة نظمها القانون ، وليس من مقتضيات حسن سير العدالة فى شىء أن تختص جهتان قضائيتان مختلفتان بنظر نوع بذاته من الأقضية لما يؤدى اليه ذلك من تعارض الأحكام وتضاربها • وبذلك تكون محكمة القضاء الادارى غير مختصة بنظر الدعوى (١) •

---

(١) ق • د فى ١٩٧١/٤/٢٧ ، ق ٢٥٧ ، س ٢٥ ، مجموعة السنة ٢٥ ، بند ١٠٤ ، ص ٣٧٣ •

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار عبد الفتاح بيومى نصار وعضوية المستشارين محمود طلعت الغزالى ومحمد نور الدين العقاد •

وما ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى فى رأينا غير سليم ، ذلك أنه لكى تقوم محاكم أمن الدولة بديلا عن القضاء الادارى يجب أن تحقق للمواطن نفس الضمانات التى تحققها محكمة القضاء الادارى . فاذا كان النص الجديد ينظم حق الفرد فى التظلم من القرار الصادر فى شأنه ، والذى لا يصل الى مرتبة الدعوى التى تقام أمام محكمة القضاء الادارى ، لذا فان التظلم لا يعد مقابلا للطعن بالالغاء ولا يتساوى معه فى الضمانات أو الآثار ، وبالتالى لا ينهض اختصاصا مقيدا للاختصاص المعقود للقضاء الادارى . ان التظلم الوارد فى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ لا يعتبر بديلا يغنى عن حق المواطن فى الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ، حيث تنظر الدعوى طبقا لاجراءات قضائية مقررة قانونا حماية للحقوق وكفالة لها ، وينتهى المآل فيها الى حكم واجب التنفيذ غير معلق على تصديق أحد .

أثر قيام الأحكام العرفية على حقوق الأفراد وحرياتهم :

يترتب على اعلان الأحكام العرفية أن تخول السلطة القائمة على اجراء هذه الأحكام سلطات واسعة ، فيجوز لها أن تتجاوز الحدود المقررة للاختصاص فى الظروف العادية فتمارس أعمالا تشريعية تدخل بحسب الأصل فى ولاية البرلمان ، كأن تعدل القوانين القائمة أو تلغيها أو تعطل نفاذها . كذلك فان لهذه السلطة أن تمارس الاختصاص الطبيعى المقرر للسلطة القضائية ، كأن تأمر بالحبس أو السجن تنفيذا لأمر اعتقال ادارى من غير سبق صدور حكم قضائى . ان حالة الطوارىء تقوم على أساس احداث تغيير فى التوازن الدستورى بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية .

وعلى الرغم من السلطات الواسعة المخولة لسلطة الطوارىء ، فانها ليست طليقة من كل قيد فى ممارستها لاختصاصاتها الاستثنائية ، بل يجب عليها أن تلتزم بحدود اختصاصاتها القانونية ولا تخرج عليها والا كان عملها غير مشروع .

وسوف نستعرض موقف محكمة القضاء الادارى من تصرفات سلطات الطوارىء المتعلقة بالحقوق والحريات العامة .

أثر قيام حالة الطوارىء على حق التقاضى :

من المستقر عليه فقها وقضاء ، أنه وان كان للحاكم العسكرى ان يعطل بعض أحكام القانون وبعض أحكام الدستور ، الا أن ذلك مشروط بأن يكون فى حدود السلطة المخولة له بمقتضى قانون الأحكام العرفية (قانون الطوارىء حاليا) . فمادام لم ينص فى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤

الخاص بالأحكام العرفية وقانون الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، على تخويل الحاكم العسكرى سلطة منع المحاكم من نظر الدعاوى ، فانه لا يجوز له أن يقرر فى أوامره العسكرية تحصين القرارات التى يصدرها من الطعن فيها أمام القضاء لا الغاء ولا تعويضا (١) .

اذن فالحاكم العسكرى مهما اتسعت سلطاته ، يظل مقيدا بالنصوص الواردة فى قانون الطوارىء ، لا يجوز له الخروج عليها والا كانت قراراته غير مشروعة . فاذا كان قانون الطوارىء لم يخوله الحق فى تحصين القرارات التى يصدرها من الرقابة القضائية ، فانه يكون مجاوزا لاختصاصاته ، ان هو فعل ذلك .

أثر قيام حالة الطوارىء على حق الأمن :
ـ تحديد الاقامة :

من المسلم به فقها وقضاء أن الحكم العرفى هو نظام استثنائى مقيد ، رسم القانون حدوده التى لا يتعداها فى اختصاصات معينة أعطاها للحاكم العسكرى وعددها على سبيل الحصر ، ووضع قيودا على هذه الاختصاصات هى ما يقتضيه صون الأمن والنظام . ولاشك أن الحاكم العسكرى خول له القانون سلطة تقديرية واسعة يواجه بها ما تقتضيه الحالات الاستثنائية التى تعرض له من ضرورة اتخاذ تدابير سريعة وحاسمة ، والمحكمة اذا كانت تعقب على هذه التصرفات انما تفعل ذلك فى كثير من الحيطة والحذر حتى لا تكون سببا فى تعطيل السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية عن أداء وظيفتها الخطيرة . فمتى قامت أسباب جدية صحيحة تبرر تصرفات الحاكم العسكرى التى اتخذها فى حدود القانون ، كانت هذه التصرفات بمنجاة من كل طعن ، أما اذا تبيّن العكس ، وجب الغاء القرار الصادر منه . وتطبيقا لما ذكر يجب أن يكون تحديد الاقامة ـ وهو أمر يتصل بالحرية الشخصية ـ قائما على سبب صحيح يبرر اصداره . ويكون هذا السبب مستمدا من وقائع صحيحة تنتجه ، والا فقد القرار أساسه القانونى . وعلى ذلك فاذا ما استند القرار بتحديد اقامة شخص الى خطورته على

---

(١) ق . د فى ١٩٦٢/٧/٩ ، ق ٨٣٧ ، س ١٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٠٨ ، ص ٢١٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار السيد ابراهيم الديوانى وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد طاهر عبد الحميد .

الأمن العام والنظام ، فانه لكى يكون ذلك سببا جديا يبرر اتخاذ مثل هذا الاجراء المقيد للحرية ، يجب أن يستمد من وقائع صحيحة منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة ثبت ارتكابه لهـا ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها (١) .

والحكم سالف الذكر سار على الدرب الذى سارت عليه أحكام المحكمة فى المرحلة الأولى من قضائها ، من ان السبب الذى يبرر تحديد الاقامـة يجب أن يكون سببا جديا مستمدا من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها .

ـ الاعتقـــال :

تقول المحكمة فى أحـد أحكامها (٢) :

يجب ألا يلجأ الى اجراءات الاعتقال وتحديد الاقامة الا عند الضرورة القصوى ، التى يستعصى فيها اللجوء الى الاجراءات العادية ، لمـا فى ذلك من مساس بالحرية الشخصية ، وأن يكون ذلك بالقـــدر الضرورى اللازم للمحافظة على الأمن ، فلا يتجاوز ذلك الى غيره من الأغراض ، وذلك لأن خطورة الشخص على الأمن والنظام ـ لكى تكون سببا جديا يبرر مثل هذا الاجراء المقيد للحرية ـ يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها ، ومن ثم فان اثراء المدعى وما أثارته مذكرة المباحث العامة من شكوك فى هذا السبيل لا يسوغ استعمال السلطة الاستثنائية فى الاعتقال وتحديد الاقامة ، اذ أن الاجراءات التى رسمها القانون ـ ان كان ثمة جريمة ـ كفيلة بذلك ، ولم تمنح هذه السلطة للحاكم العسكرى العام لمثل هذه الأمور ، وبالتالى

---

(١) ق . د فى ١٩٥٦/٤/٣ ، ق ١٤٠٤٥ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٩٣ ، ص ٢٨١ .

صدر هـذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب ومحمد تاج الدين يس .

(٢) ق . د فى ١٩٥٦/١/٣ ، ق ٥٠٢٤ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٥١ ، ص ١٢٨ .

صدر هـذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب ومحمد تاج الدين يس .

فان الأسباب التى قام عليها القرار المطعون فيه لا تستند الى وقائع تكونت من أفعال ثبتت فى حق المدعى تستوجب صدوره ، ومن ثم يكون قد صدر مخالفا للقانون متعين الالغاء ، وتكون الدعوى على أساس سليم حقيقة بالقبول ٠

وطبقا لهذا الحكم فانه لا يلجأ الى الاجراء الاستثنائى الا اذا استعصى اللجوء الى الاجراءات العادية ، وأن يكون اللجوء الى الاجراء الاستثنائى بالقدر الضرورى اللازم لمواجهة الحالة ٠

وتقول المحكمة فى حكم ثان (١) :

ان قرار الاعتقال الصادر من الحاكم العسكرى كأى قرار ادارى آخر ـ ينبغى ان يكون له سبب ٠ وهذا السبب هو أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو الادارة الى التدخل ، والا فقد القرار علة وجوده ومبرر اصداره وفقد بالتالى أساسه القانونى الذى يجب أن يقوم عليه ٠ كما يجب ان يكون هذا السبب حقيقيا لا وهميا ولا صوريا ، وصحيحا مستخلصا استخلاصا سائغا من أصول ثابتة تنتجه واقعا وقانونا ، تتحقق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه قانونا ، والقرار فيما تقدم جميعه يخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى ٠ كما أنه ، وان كانت جهة الادارة فى الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل ، وتقدير اهمية النتائج التى تترتب على الوقائع الثابت قيامها ، والتى من أجلها تتدخل لاصدار قرارها ، الا انه حيث تختلط مناسبة العمل الادارى بشرعيته ، ومتى كانت هذه الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتصل بالحريات العامة ، وجب أن يكون تدخل الادارة لأسباب جدية تبرره ، فلا يكون العمل الادارى عندئذ مشروعا الا اذا كان لازما ، وهو فى ذلك أيضا يخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى ، فاذا ثبتت جدية الأسباب التى بررت هذا التدخل كان القرار بمنجاة من اى طعن ، أما اذا اتضح أن هذه الأسباب لم تكن جدية ، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات العامة ، كان القرار باطلا ٠

واذا كان القانون ، نظرا الى طبيعة الأحكام العرفية والظروف

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٦/٣/٢٥ ، ق ٣١٢٧ ، س ٣ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٦٩ ، ص ٢٥٨ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور ٠

الدقيقة التى تلابسها عادة ، يخول الحاكم العسكرى سلطة تقديرية واسعة يواجه بها ما تقتضيه الحالات الاستثنائية التى تعرض له من اتخاذ تدابير سريعة حاسمة بحيث ان المحكمة وهى تعقب على تصرفاته تفعل ذلك بكثير من الحيطة والحذر ، حتى لا تكون سببا فى تعطيله عن أداء مهمته الخطيرة ، الا أنه ينبغى ألا تجاوز سلطته التقديرية الحدود الدستورية المرسومة ، وألا تتغول بوجه خاص على الحريات العامة بدون مبرر قانونى ، والا شابها عدم المشروعية ، وانبسطت عليها رقابة هذه المحكمة الغاء وتعويضا ٠

وطبقا لهذا الحكم ، فان الظروف الاستثنائية لا تمحو عدم المشروعية الذى يلحق القرار الادارى لعيب فى سببه ، لأنه اذا كانت الظروف الاستثنائية هى التى تبرر للادارة ممارسة سلطات واسعة لا تخولها لها القوانين العادية ، فان تخلف هذه الظروف ينزع من الادارة سبب ممارسة هذه السلطات الواسعة (١) ٠ ولا يكفى أن يقوم السبب حتى يكون الاجراء المقيد للحرية مشروعا ، بل يتعين أن يكون هذا السبب من الأهمية بحيث يسوغ اتخاذ مثل هذا الاجراء ٠

وفى حكم ثالث تقول المحكمة (٢) :

اذا كان الثابت أن الأحكام العرفية التى بنى عليها القرار المطعون فيه قد أعلنت طبقا لأحكام القانون على أثر الاعتداء الثلاثى على البلاد فى أوائل نوفمبر سنة ١٩٥٦ ، وان القرار المطعون فيه قد أصدرته السلطات المنوط بها تنفيذ تلك الأحكام وقد استندت فى اصداره الى سبب قانونى هو حماية النظام ، اذ نسب الى المدعى أن له نشاطا كبيرا فى تجارة وتهريب المخدرات ٠ ويبين من كل ذلك ان قرار الاعتقال قد صدر فى النطاق القانونى ومن جهة مختصة باصداره فى حدود سلطتها التقديرية ، ومن ثم فهو ليس عملا ماديا كما يذهب الى ذلك المدعى ، وانما هو تصرف قانونى يجب أن يكون الطعن عليه بالالغاء فى الميعاد المعين لذلك قانونا ٠ وليس صحيحا ما ذهب اليه المدعى من أن قرار الاعتقال يتجدد فى كل يوم ، ذلك ان هذا

---

(١) ينظر فى تفصيل ذلك : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٨٤ — ٤٨٥ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٩/٤/١٤ ، ق ١٢٣٢ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٣ ، بند ١٨٤ ، ص ١٩٠ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى ٠

القرار يحدث بمجرد صدوره مركزا قانونيا للمعتقل من مقتضاه تقييد حريته وهو فى قبضة السلطة القائمة على الأمن العام لمدة غير محدودة ، ويظل هذا المركز القانونى قائما طالمـا أن قرار الاعتقال باق ، ومن ثم يكون استمرار الاعتقال ليس الا استمرارا لأثر القرار الصادر بذلك وليس قرارا باعتقال يتجدد فى كل يوم من أيام الاعتقال • وليس صحيحا كذلك ما يزعمه المدعى من أن الاعتقال يعتبر قوة قاهرة تمنعه من رفع الدعوى ، ذلك أن الاعتقال لا يحرم المدعى من وسائل دفاعه بدليل انه وكل محامين عنه فى القضايا التى رفعها طعنا فى قرارات الاعتقال السابقة وفى القرار المطعون فيه •

واذا كان لنا تعليق هنا فهو خاص بقول المحكمة بأن قرار الاعتقال ليس قرارا مستمرا ، اذ أن استمرار الاعتقـال ليس الا استمرارا لأثـر القرار الصادر بذلك • ففى رأينا أن المحكمة لم توفق فيما انتهت اليـه • ان ما ذهبت اليه يمثل خطرا داهما على حرية الفـرد • ان معتقل الرأى مثلا قد يبقى مدة طويلة فى ظروف مأساوية لا يعلم لمـاذا اعتقل ولا يعلم أهله كيف يصلون اليه ، وينقطع اتصاله بالعالم خارج زنزانته ، فكيف يمكن أن تعامل المحكمة المعتقل معاملة الحر الطليق ، الذى يتقيد فى رفع دعواه بالميعـاد المقرر قانونا • ان اعتبار قرار الاعتقال قرارا مستمرا هو الذى يحفظ للمعتقل حقوقه عندما يسترد حريته •

وتقول المحكمة فى حكم رابع (١) :

من حيث أن المدعى ينعى على قرار اعتقاله المطعـون فيه انعـدام أساسه ، بحجة انه بنى على تحريات لا تمت للحقيقة بصـلة ، لأنه رجل مستقيم وحسن السلوك ومن المواطنين الصالحين ، وما نسب اليه من العمـل على ترويج المخدرات باطل ، لأنه لم يسبق له اتهام فيها من قريب أو بعيد ، كما يشهد جميع رجال الادارة المحليين بحسن سيرته وسلوكه ، فانه يبين من الأوراق أن التحريات قد دلت على أن المدعى من كبـار تجـار المخدرات بمنيا القمح مديرية الشرقية ويتزعم عصابة من أخطر عصابات تهريب المخدرات والاتجار فيها ، وهو من أعظم المهربين الذين يلجأ اليهم تجـار المخدرات بمدينة القاهرة وضواحيها للحصـول على ما يلزمهم من

---

(١) ق • د فى ١٩٦٠/٣/١٥ ، ق ٨٨٨ و ٨٨٩ و ٨٩٧ و ٩٠٩ و ٩٣١ ، س ١٣ ، بند ١٥٠ ، ص ٢٤٨ •

صدر هـذا الحـكم من هيئة منازعات الافـراد والهيئـات بريـاسـة المستشـار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس وأحمد عبد الجواد شحاته •

بمخدرات وذلك لقرب محل اقامته من القاهرة وسهولة المواصلات اليه . ويرجع تاريخ اشتغال المذكور بالمخدرات الى فترة تزيد على الخمس سنوات أمكنه خلالها أن يكون ثروة طائلة ، وقد قام فرع الزقازيق بتفتيش مسكنه فى ١٩ من يونيه سنة ١٩٥٨ فتم ضبط مسدس غير مرخص بمسكنه تحرر عنه المحضر رقم ١٤٧٢ لسنة ١٩٥٨ جنايات مركز دنيا القمح . وثابت من التقارير المقدمة من رجال المباحث انه أثرى من تجارة المخدرات وأصبح مالكا لأرض زراعية واسعة وشيد لنفسه مسكنا فاخرا .

ومن حيث أن تواتر هذه التحريات من رجال المباحث المختصين يؤكد خطورة المدعى على الأمن العام ، ومن ثم فهى تبرر اعتقاله ، وبالتالى يكون قرار وزير الداخلية باعتقاله بمقتضى السلطة المخولة له بالامر العسكرى رقم ١٧ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالأمر العسكرى رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٨ مطابقا للقانون مستهدفا المصلحة العامة وغير مشوب بسوء استعمال السلطة ، وتكون المطالبة بالغائه على غير أساس ، ويتعين رفض الدعوى .

ويلاحظ على هذا الحكم ، ان المحكمة انتهت الى سلامة القرار المطعون فيه ، بعد أن تواترت التحريات القائمة على وقائع معينة ، وليس على عبارات مرسلة ، على ان المدعى خطر على الأمن .

وفى حكم خامس تقول المحكمة (١) :

لما كان المدعى يطلب الغاء القرار الصادر فى ١٩٦١/١١/٧ باعتقاله لصدوره مخالفا للقانون ومشوبا باساءة استعمال السلطة ، وذلك لأوجه ثلاثة : الأول ـ انه صدر من غير مختص . الثانى ـ انه صدر بسبب لا يتصل بالغرض الذى من أجله فرضت حالة الطوارىء . الثالث ـ انه قام على غير سبب يبرر اصداره لفساد التحريات التى انبنى عليها .

ومن حيث ان الغاء القانون بقانون آخر أو تعديله ليس من شأنه سقوط اللوائح والقرارات الصادرة فى ظل القانون الملغى الا فيما يتعارض مع نصوص القانون الجديد . واذ كان التفويض فى سلطات الحاكم العسكرى العام هو مما أجازه أيضا قانون الطوارىء الجديد رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨

---

(١) ق . د فى ١٩٦٤/١/٢١ ، ق ١٧٢ ، س ١٦ ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى فى خمس سنوات ، بند ١٤٣ ، ص ٢٨٦ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برئاسة المستشار الدكتور أحمد موسى وعضوية المستشارين عبد الستار آدم ومحمد طاهر عبد الحميد .

فى المـادة ١٧ منه فان التفويض السابق صدوره فى ظل القانون الملغى يظل بهذه المثابة قائما ٠

وانه وان كانت حالة الطوارىء قد أعلنت اثر العدوان الغاشم على البلاد ، الا أنه متى أعلنت فان للحاكم العسكرى العام أو من ينيبه فى ذلك أن يتخذ التدابير التى يقدر أنها ضرورية لسلامة البلاد ، ســواء فى ذلك أكانت دواعى اتخاذ هذه التدابير تتصل مباشرة بحالة الحرب أم لم تكن كذلك ، مادامت هذه التدابير كلها غايتها لا شىء الا سلامة البلاد ، والذى لاشك فيه ان سموم المخدرات هى اخطر ما يمكن أن يصيب شعبا فى وقت هو أحوج فيه الى قوة تبنى وتدافع عن حقها أمام عدو البلاد ٠

ويلاحظ على هذا الحكم ان المحكمة توسعت فى تفسير قانون الطوارىء حين توسعت فى تفسير الدواعى التى من اجلها فرضت حالة الطوارىء ٠ فاذا كانت الحرب هى السبب الذى فرضت من أجله حالة الطوارىء ، الا أن من حق السلطة القائمة على حالة الطوارىء اتخاذ كافة التدابير التى تتغيا سلامة البلاد ، ومنها حماية البلاد والشباب من سموم المخدرات ٠ اذ كيف يمكن أن يحارب شعب يصاب شبابه بالادمان !! ٠ واذا كان الهـدف من التفسير الواسع للغرض الذى من أجله فرضت حالة الطوارىء هدفا نبيـلا الا أنه لا ينبغى ان يكون بمثابة باب تدخل منه حالات أخرى تهدر فيها حقوق وحريات أخرى للأفراد ، كحق الملكية وحرية الراى والحرية السياسية ، وانما يتعين أن يقتصر هذا التفسير الواسع على هذه الحالة بالذات ، حالة الاتهام بتهريب المخدرات أو الاتجار فيها ، حماية لحريات الأفراد ٠

— مراقبة الأشخاص :

تقول المحكمة فى أحد أحكامها (١) :

من حيث انه عن قول المدعى بأن قانون الطوارىء لم يخـول أحـدا سلطة وضع شخص ما تحت المراقبة فانه قول غير سديد ، لأنــه اذا كان قانون الطوارىء قد خول فى المـادة الثالثة رئيس الجمهورية بأن يتخـذ بأمر كتابى أو شفوى تدابير أشد واقسى على حرية الفرد كالقبض والاعتقال

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٦/٥/١٠ ، ق ٢٣٦ و ٧٣٣ ، س ١٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بنـد ٣٩٤ ، ص ٧٤٨ ٠

صـدر هـذا الحـكم من هيئـة منازعات الافـراد والهيئـات برئاسـة المستشار محمود مصطفى حجاج وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز يوسف وعبد الستار جيره ٠

من مجرد وضعه تحت المراقبة للوقوف على حقيقة ما يحـوم حـــوله من شبهات قبل اتخاذ تدبير من تلك التدابير المنصوص عليها فى تلك المـادة ، فانه لا يجوز عقلا القول بأن رئيس الجمهورية لا يملك مثـل هـذا التدبير ولا يستطيع أن يفوض غيره فيه ، لأن من يملك الأكثر يملك بداهة الأقل ، ومع ذلك فان المراقبة اجراء يقوم به رجال الأمن حاليا فى خفاء وفى غفلة من الشخص الموضوع تحت المراقبة حتى انه لا يشعر به وقد لا يمس حريته فى شىء حتى اذا ما قامت الأدلة على صحة ما جاء حوله من شبهات اتخـذت ضده التدابير اللازمة لحالته • فاذا كان من ذوى الأملاك وكان يستعمل ماله فيما يضر باقتصاديات البـلاد ، كان لوزير الاقتصاد عمـلا بالامـر العسكرى رقم ٤ لسنة ١٩٥٦ بوضع نظام لادارة أموال المعتقلين والمراقبين وغيرهم من الهيئات فرض الحراسة على أمواله الخاصة وعلى الشركات التى له مصالح هامة فيها أو تخضع لنفوذه •

وفى رأينا أن القول بأن من يملك الأكثر يملك الأقـل اذا كان يمكن التسليم به فى الظروف العادية ، فانه لا يمكن التسليم به فى ظل نظـــام استثنائى يجب أن تفسر خلاله النصوص تفسيرا ضيقا • انه يتعين ألا يسمح لسلطة الطوارىء باتخاذ تدابير ليست مخـــولة اتخـاذها بموجب قانون الطوارىء ، خاصة اذا كانت هذه التدابير متعلقة بتقييد الحريات العامة • فما لم تملك سلطة الطوارىء اختصاصا معينا منصوصـا عليـه فى قانون الطوارىء فانها يجب ألا تمارسه •

ـ تحديد عبارة المشتبه فيهم والمتشردين :

حددت المحكمة المقصود من عبارة المشتبه فيهم حين قالت (١) :

ان قصـد الشـارع من لفظ (المشتبه فيهم) الوارد ذكره فى الفقرة السابعة من المـادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية رقم ١٥ الصادر فى ١٩٢٣/٦/٢٦ لا ينصرف الا الى المعنى اللغوى والمنطقى الذى يجب أن يسـود ميدان القانون العـام المنظم لأصول الحكم وارساء قواعد السكينة وأسباب الأمن وأركان النظام • فالمشتبه فيه داخل هذا النطاق هو كل من تحوم حوله شبهات توحى بأنه خطر على الأمن والنظـام ، وليس

---

(١) ق • د فى ١٩٥٦/٣/١٨ ، ق ١٨٨٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٦١ ، ص ٢٥١ •

صـدر هـذا الحـكم من الهيئـة الخامسة برياسـة المستشار عبد الرحمن نصـير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير والدكتور ضياء الدين صالح •

المقصـود بذلك المشتبه فيهم بالمعنى الاصطلاحى الضيق ، وآية ذلك ان قانون الأحكام العرفيـة قد صـدر فى تاريخ سـابق على قانون المتشردين والمشتبه فيهـم ٠

كما حددت كلمة « المتشردين » حين قالت (١) :

ان التشرد هو القعود عن العمل الحلال والرغبة عن أبواب السعى الجائز لاكتساب الرزق ٠ فالتشرد بهذه المثابة حالة واقعية وليست بالحالة التى ينشئها قضاء القاضى ، بل هى تلصق بالشخص اذا توافرت عناصرها وظروفها ٠ يؤيد هذا النظر ما تضمنه المرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٥ الخاص بالمتشردين والمشتبه فيهم فى مادته الأولى بقوله « يعد متشردا طبقا لأحكام هذا المرسوم بقانون من لم تكن له وسيلة مشروعة للتعيش » ٠

فاذا كان قد ثبت للمحكمة ان المدعى يتعيش عن طريق ادارة مسكنه للدعارة السرية ، أى عن طريق غير مشروع هو استغلال دعارة الغير ، فلا مقنع — والحـالة هـذه واستنادا الى أن الأحكام مقررة لا منشئة — فيما يذهب اليه المدعى من أن جريمة التشرد لا تثبت فى حـق الشخص الا بحكم يصدر من محكمة مختصة ، اذ أن للسلطة القائمة على الأحكام العرفية ، وهى بسبيل ممارسة سلطتها المخولة لها فى تنفيذ هذه الأحكام أن تقرر انطباق هذه الصفة على شخص معين ، استنادا الى ما يكون لديها من وقائع ثابتة ضده ، وهى فى قرارها هذا خاضعة لرقابة القضاء الادارى اذا ما تصرفت عن هوى أو عن سوء استعمال السلطة ٠

والمحكمة بهذا التحديد فسرت عبارة المتشردين والمشتبه فيهم تفسير واسعا لتمد اختصاصات الحاكم العسكرى فى اعتقال الأفراد ٠ وقضـــاء المحكمة هذا يطلق يد سلطة الطوارىء فى اعتقال الأفراد دون ضابط يحكم أعمالها ٠ فهذا التفسير الواسع للألفاظ الواردة فى نصوص القانون يشجع سلطة الطوارىء على اهدار حريات الأفراد ، لأنها تستطيع وقت ما تشاء أن تدعى أن هذا الشخص او ذاك متشرد أو مشتبه فيه ٠ ويعـــاب على هذا القضاء اعتماده التفسير الواسع للألفاظ فى ظل نظام استثنائى يجب أن تفسر خلاله الألفاظ ، بل نصوص قانون الطوارىء جميعها ، تفسيرا

---

(١) ق ٠ د ق ١٩٥٦/١٢/٢ ، ق ١٠٥٨٠ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بنـد ٤٣ ، ص ٦٧ ٠

صـدر هـذا الحـكم من الهيئـة الخامسـة برياسـة المستشار محمـود محمـد ابراهيم وعضوية المستشارين عبد المنعم سالم مشهور وحسنى جورجى ٠

ضيقا يقتصر على ما هـو مسموح به لسلطات الطوارىء من اختصاصات بموجب القانون • وهو الأمر الذى تبنته هذه المحكمة فى المرحلة الأولى من قضائها (١) •

وما نقـول به نادى به الدكتور السنهورى قبـلا عندما قال : يجب تفسير النصوص القانونية المتعلقة بنظام الأحكام العرفية تفسيرا ضيقا ، فلا يجوز التوسع فيها • فاذا ورد لفظ يحتمل معنيين كلفظ (المتشردين والمشتبه فيهم) الوارد فى المـادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية وجب تفسيره لا بالمعنى الواسع بل بالمعنى الضـيق المحـدد فى قانون المتشردين والمشتبه فيهم ، وذلك حماية للحريات والحقوق العامة (٢) •

اثر فرض حالة الطوارىء على حرية الرأى :

- حرية الصحافة :

أقامت المدعية دعواها أمام محكمة القضاء الادارى طالبـة الحـكم بالغاء الامر العسكرى رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٧ بتعطيل مجلة بنت النيل ومجلة درية شفيق ، مؤسسة دعواها على أن هذا الامر فيه مخالفة لدستور سنة ١٩٥٦ الذى ينص على أن الصحافة حرة فى حدود القانون والمقصود به المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ • واذا كان الدستور والقانون لم يجيزا المصادرة أو التعطيل الادارى للصحف المصرية ، فان الامر المطعون فيه يكون غير دستورى • كذلك فان الحاكم العسكرى العام باصداره هذا الامر قد جاوز دائرة اختصاصه المحددة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٧ وبالقانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ • فضلا عن أن هذا الامر مشوب بعيب التعسف فى استعمال السلطة ومنطويا على نية الاضرار بالمدعية ، نظرا لأنه قد صدر فى وقت كانت اعداد هاتين المجلتين عن شهر يوليـو سنة ١٩٥٧ معدة للصدور •

---

(١) انظر حكم المحكمة فى ١٩٥٢/٤/٧ ، ق ٥٤٩ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ٥٨٦ ، ص ١٣٥٥ • وحكمها فى ١٩٥٤/٥/٤ ، ق ١٤٦١ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٨ ، بند ٧٠٧ ، ص ١٣٦٦ • وحكمها فى ١٩٥٥/١/٨ ، ق ٨٨٠٦ ، س ٨ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٢١١ ، ص ٢٤٦ •

(٢) د• عبد الرزاق السنهورى ، مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، ١٩٥٢ ، ص ٢٠ •

وقد انتهت المحكمة فى حكمها (١) الى أن ما تنعاه المدعية فى هذا الصدد لا يقوم على أساس سليم ، ذلك ان القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ انما صدر فى ظل أحكام دستور سنة ١٩٢٣ الذى كان ينص صراحة فى المادة ١٥ منه على أن « الصحافة حرة فى حدود القانون والرقابة على الصحف محظورة وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك الا اذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى » . ولكن دستور سنة ١٩٥٦ أغفل النص على هذا الحظر مما يسمح بالقول بأن انذار الصحف أو وقفها أو الغاءها أصبح أمرا جائزا ولا يعد تقريره من جانب السلطة التنفيذية فى صورة قرار ادارى أو أمر عسكرى مخالفة دستورية ، وبالتالى فان النصوص الواردة فى قانون المطبوعات رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ بشأن حظر الغاء الصحف بالطريق الادارى فى غير الأحوال المبينة فيه على سبيل الحصر والتى كانت متمشية فى الماضى مع دستور سنة ١٩٢٣ قد أصبحت مخالفة لدستور سنة ١٩٥٦ - اذ حظرت أمرا أباحه الدستور المذكور ولم ينه عنه - وبالتالى فانها تسقط من تلقاء نفسها بحكم الدستور المذكور باعتباره القانون الأعلى .

واستطردت المحكمة قائلة : ان ما تنعاه المدعية من انه ليس من السلطات التى أجيزت للحاكم العسكرى بمقتضى قرار اعلان حالة الطوارىء والقانون المنظم لها ، تعطيل الصحيفة نهائيا اداريا والغاء رخصتها لأن كل ما أجازته له المادة الثالثة من القانون المذكور هو أن يتخذ باعلان أو أمر كتابى أو شفوى الأمر بمراقبة الصحف والنشرات الدورية قبل نشرها ووقف نشرها من غير اخطار سابق والأمر باغلاق أية مطبعة وحظر المطبوعات والنشرات والرسومات التى من شأنها تهييج الخواطر واثارة الفتنة أو مما قد يؤدى الى الاخلال بالأمن أو النظام العام سواء كانت معدة للنشر أو للتوزيع أو للعرض على الأنظار أو للبيع أو لم تكن معدة لغرض من هذه الأغراض - وذلك كله لا يمكن أن يخوله تعطيل الصحف نهائيا والغاء رخصتها - ولكن المحكمة ترى أن ما تنعاه المدعية فى هذا الصدد غير سديد بعد ما سبق القول ان انذار الصحف أو وقفها أو الغاءها بالطريق

---

(١) ق . د فى ١٩٦١/٣/٢٨ ، ق ١٢٧٦ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٣٤ ، ص ١٧٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين أحمد عبد الجواد شحاتة ومحمد حامد رضوان .

الادارى أصبح أمرا لا ينطوى على اية مخالفة دستورية وصار أمرا جائزا للسلطة العليا فى البلاد أن تتخذه متى اقتضت الضرورة ذلك للمحافظة على النظـام العـام ومصلحة الشعب ٠ ولا يؤثر فى ذلك أن القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ بتنظيم الأحكام العرفية قد خلا من النص على تخويل الحاكم العسكرى العام مثل هـذه السلطة ، ذلك ان السلطات الممنوحة للحـاكم العسكرى لم ترد فى القانون المذكور على سبيل الحصر بدليل اجازة توسيع هذه السلطات بموافقة مجلس الوزراء ٠ ولمـا كان نظام الحكم فى البلاد يقوم على أساس النظام الجمهورى الرياسى الذى يخول رئيس الجمهورية جميع السلطات فان رئيس الجمهورية باعتباره حاكما عسكريا يملك فى ظل هذا النظام وطبقا للقانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ اتخـاذ أى تدبير يراه ضروريا للمحافظة على النظام والامن العـام ولو كان غير منصوص عليه فى القانون المذكور ٠

ومن ثم فان الأمر المطعون فيه وهو لم يخـرج عن كونه تدبيرا من التدابير الجائز للحاكم العسكرى العام اتخاذها متى رأى ضرورة لذلك ، يكون صادرا منه فى حدود سلطته ولا مجاوزة فيه لتلك السلطة ٠

وحيث ان القرار الادارى يجب ان يستند لحـالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخل جهة الادارة ، وان للقضاء الادارى أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانونى ، وان رقابته هذه لصحة الحالة الواقعية أو القانونية تجـد حـدها الطبيعى فى التحقق مما اذا كانت النتيجة التى انتهى اليها القرار مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا ، فانه يتعين اعمال الرقابة القضائية على القرار المطعون فيه لتبيان ما اذا كانت النتيجة التى انتهى اليها والتى بنى على أساسها الأمر المطعون فيـه مستخلصة استخلاصـا سائغا من أصـول تؤدى اليها ماديا وقانونيا ٠

ويبين من الاوراق أن مدير مصلحة الاستعلامات كتب مذكرة الى مدير المكتب الفنى لرئيس الجمهورية يذكر فيهـا أن الدكتـورة درية شـفيق (المدعية) تصدر مجلة شهرية عربية باسم مجلة (بنت النيل) ومجلة شهرية أخرى باسم مجلة « درية شفيق » ٠ وقد دأبت هاتان المجلتان على نشر مقالات وأخبار تؤدى الى بلبلة الرأى العام ، كما انها تهدف الى سياسة مغـايرة للسياسة المصرية التى أجمـع عليها الشعب ، مما يترتب عليه محاولة تفريق الصفوف عن طريق الدعوة الى تلك السياسة الضارة

بمصالح البلاد العليا . وانه لما كانت المادة ٤٥ من الدستور قد قررت حرية الصحافة والنشر فى حدود القانون ، ووفقا لمصالح الشعب . ولما كانت أحكام قانون المطبوعات رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ لا تجيز تعطيل الصحف بالطرق الادارية تعطيلا نهائيا ، لذلك فان الأمر يقتضى استصدار أمر عسكرى بتعطيل هاتين المجلتين تعطيلا نهائيا حماية لمصالح الشعب . وقد استند الحاكم العسكرى العام لما جاء فى هذه المذكرة فأصدر بتاريخ ١٩٥٧/٦/٢٩ الامر العسكرى العام رقم ٢٥ بتعطيل مجلات : ١ ـ مجلة لوريون دى جيبت ، ٢ ـ مجلة بنت النيل ، ٣ ـ مجلة درية شفيق ، مشيرا فى ديباجة هذا الأمر لقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦ والقانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الأحكام العرفية ـ من ذلك يتضح أن الامر العسكرى المطعون فيه قد قام على أن المدعية قد خرجت عن حدود الترخيص الصادر لها باصدار مجلتى بنت النيل ودرية شفيق باعتبارهما مجلتين متخصصتين فى شئون المرأة والأسرة الى الخوض فى الشئون السياسية . فضلا عن انها قد دأبت على نشر عدة مقالات سياسية من شأنها أن تؤدى الى بلبلة الافكار والى مناقضة ما أجمعت عليه الامة من سياسة وخاصة فى الآونة الحرجة التى كانت تمر بها البلاد فى أعقاب العدوان الثلاثى .

وبالرجوع الى أعداد هذه المجلة المودعة ملف هذه الدعوى يبين ان الصفحات الأولى من المجلتين تتناول باستمرار الشئون السياسية ، وان المدعية قد نشرت بتوقيعها وبصفتها رئيسة تحرير مجلة بنت النيل فى العدد ١٣٨ الصادر فى أبريل ١٩٥٧ مقالا بعنوان الشرق والشيوعية . كما نشرت فى العدد التالى الصادر فى مايو سنة ١٩٥٧ مقالا بعنوان الشيوعية الدولية والحريات . واذا كانت الدعوة الى الشيوعية فضلا عن منافاتها للنظام الاجتماعى فى البلاد فانها محرمة قانونا ، ومن ثم تكون الدعوة الى محاربتها أمرا لا غبار عليه ، الا انه يتعين النظر الى الظروف الخطيرة التى كانت تجتازها البلاد فى هذا الوقت وبعد العدوان الثلاثى على مصر فى أكتوبر ١٩٥٦ ووقوف دول المعسكر الغربى موقف المؤيد لانجلترا وفرنسا فى عدوانهما الغاشم على مصر وفرض هذه الدول حصارا اقتصاديا عليها كجزاء لاستعمال حقها المشروع فى تأميم قناة السويس ، هذا فى نفس الوقت الذى وقفت فيه روسيا ودول المعسكر الشرقى والدول التى تتبع سياسة الحياد الايجابى موقف التأييد والمناصرة لمصر فى حقها المشروع . كما قدمت مساعداتها الاقتصادية لفك هذا الحصار دون أن يكون من شأن ذلك كله ان تغير ما التزمت به مصر من اتباع سياسة الحياد الايجابى أو مناهضة النظام الشيوعى .

وحيث ان دأب المدعية على نشر هذه المقالات رغم ما فيه من خروج عن حدود الترخيص الممنوح لها أصـــلا وفى الظروف الدقيقة التى كانت تجتازها البلاد ، كان من شأنه أن يؤدى الى اساءة العلاقات بين مصر وبين هذه الدول ، ويعكس آثارا سيئة على السياسة العليا للحكومة التى أجمعت عليها الأمة فى تلك الآونة الحرجة ويبلبل افكارها ، ومن ثم فان الامـر العسكرى المطعون فيه يكون قد قام على سبب مستخلص استخلاصا سائغا من أصول ثابتة من الأوراق تؤدى اليــه ، وبالتالى يكون أمـرا صحيحا ولا تشوبه أية شائبة •

أما عن القول بأن الامر المطعون فيه مشوب باساءة استعمال السلطة ، فان هذا العيب من العيوب القصدية فى السلوك الادارى قوامه أن يكون لدى الادارة قصد اساءة استعمال السلطة والانحراف ، وهو على هذا الأساس لم يقم عليه دليل من الأوراق ، فضلا عن أن مصادرة عدد يوليه سنة ١٩٥٧ كان نتيجة طبيعية وحتمية للقرار المطعون فيه •

وانتهت المحكمة الى رفض الدعوى •

تعليقنا على الحـكم المذكور :

رخص الحكم السابق للادارة ـ عند قيام ظروف استثنائية ـ أن تهدر أحكام القوانين السارية ، وأن تباشر اختصاصات جديدة لا سند لها فى هذه القوانين ، اذا تبين لها ان اعمال هذه الاحكام فى ظل الظروف الاستثنائية القائمة لا يمكنها من المحافظة على الأمن والنظام • فقد انتهى الى أن الحاكم العسكرى يملك أن يعطل اصـدار المجـلات التى يرى أن اصدارها يؤدى الى الاخلال بالنظام العام ، رغم ما تنص عليه المـادة ٤٥ من دستور سنة ١٩٥٦ من أن حرية الصحافة مكفولة فى حدود القانون ، ورغم خلو قانون الأحكام العرفية من نص يخوله هذه السلطة •

واذا كانت المـادة ٤٥ من دستور سنة ١٩٥٦ تنص على أن الصحافة حـرة فى حدود القانون • واذا كان القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ قد حظر الغـاء الصحف بالطريق الادارى فى غير الأحوال المبينة فيه على سبيل الحصر ، فانه يتعين التقيد بما ورد فى القانون المذكور الى أن تعدل النصوص الواردة فيه • أما ان يقال ان هذه النصوص تسقط من تلقاء نفسها بصدور دستور سنة ١٩٥٦ فقول فى زعمنا غير سليم لأن هـذه النصـوص لا تتعارض مع الدستور حتى تسقط • ان دستور ١٩٥٦ يقول الصحافة حرة فى حـــدود

القانون . واذا كان القانون السارى فى ظل هذا الدستور هو القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ ، وحدد هذا القانون الحالات التى تلغى فيها الصحف بالطريق الادارى ، فانه لا يجوز الغاء الصحف الا فى هذه الحالات . ان حظر الالغاء الذى كان مقررا بنصوص دستور ١٩٢٣ صار مقررا بعد الغاء هذا الدستور بنصوص القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦ وفى الحدود الواردة فى هذه النصوص .

كذلك فانه اذا لم يكن من سلطة الحاكم العسكرى بمقتضى قانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ الغاء الصحف بالطريق الادارى ، وكانت اختصاصاته محددة فى هذا القانون على سبيل الحصر ، فانه لا يجوز أن يمد سلطاته الى حالات أخرى ، والا استحال سلطانه الى سلطان رهيب لا حد له ولا عاصم منه ، ولما كان هناك داع لقانون للأحكام العرفية اذا خولت السلطة القائمة على الأحكام العرفية تجاوز أحكامه . صحيح أن سلطات الحاكم العسكرى يمكن أن تتسع بموافقة مجلس الوزراء ، لكنه اذا لم يصدر قرار من مجلس الوزراء بذلك ، فان على الحاكم العسكرى ان يتقيد بما يوجد من نصوص تحكمه .

وأخيرا فإنه بافتراض وجود ظرف استثنائى يبرر اتخاذ اجراء استثنائى ، فان هذا الاجراء يتعين ان يكون ملائما ، بمعنى أن الادارة حينما تريد اتخاذ قرار لمواجهة ظرف استثنائى فانه يتعين أن يكون ضروريا ولازما لمواجهة متطلبات هذا الظرف الاستثنائى . فهل القرار الذى اتخذته الادارة بتعطيل المجلتين كان ملائما وضروريا ؟

فى زعمنا ان الادارة قد تجاوزت القدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائى . فقد كان من الممكن أن تكتفى الادارة بمصادرة الأعداد التى ترى فيما نشرته بلبلة للرأى العام . وكذلك الأعداد التى تصدر متبعة هذا النهج فى المستقبل .

وهذا الاجراء سوف يدفع الجريدة اما الى تغيير سياستها حفاظا على بقائها أو التوقف نتيجة الخسائر التى تصيبها . أما تعطيل الجريدتين نهائيا فتصرف من الادارة يجاوز القدر الضرورى اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائى ، وبالتالى يكون غير مشروع .

- **حريــة النشر :**

تقول المحكمة فى هذا الصدد (١) :

ان القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن الأحكام العرفية الذى صدر فى ظله الأمر رقم ١ لسنة ١٩٥٦ ينص فى المـادة الثالثة على سلطات الحـاكم العسكرى . وجاء فى الفقرة الثالثة « الأمر بمراقبة الصحف والنشرات الدورية قبل نشرها ووقف نشرها من غير اخطار سابق والأمر باغلاق أية مطبعة وضـبط المطبوعات والنشرات والرسومات التى من شـانها تهييج الخواطر واثارة الفتنة أو مما قد يؤدى نشرها الى الاخلال بالأمن أو النظام العام » . ولمـا اعلنت حالة الطوارىء بقـرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦ اصدر الحاكم العسكرى الأمر رقم ١ لسنة ١٩٥٦ الذى نص فى مادته الاولى على فرض الرقابة على الصحف والمطبوعات وغيرها من وسائل الاعلام والنشر الصادرة والواردة الى مصر أو التى تتداول فيها من أجل سـلامة الوطن . ونص فى مادته الثانية على انشاء مصلحة خاصة بالرقابة يناط بها تنفيذ وادارة كافة فروع الرقابة يرأسها رقيب عام . ونص فى مادته الثالثة على اختصاصات الرقيب العام بقوله « يتولى الرقيب العام ومن يندبهم من الموظفين التابعين فى سبيل الدفاع الوطنى والامن العام فحص ومراقبة جميع المواد التى تسرى عليها الرقابة مما تقدم ذكره ، وله أن .... أو يصادرها أو يعدمها أو يتصرف فيها على أى وجه اذا كان من شانها الاضرار بسلامة الدولة .... » .

وحيث ان كتاب « الدين والضمير » قد انتحى فيه المدعى ناحية تخالف الدين وتعاليمه واحكام الشرع ، بان أورد فيه ما يعتبر دعوة الى الالحاد وعدم الاعتداد بالأديان السماوية ، وانه على ما وصفه به تقرير اللجنة التى راجعته بأن فيه « أخطاء فاحشة وزلات لا تحتمل » . وانتهت فيه بحق الى أن المدعى قصد بكتابه هذا الى هدم الأديان وتزيين وتحبيب الالحاد والاباحية الى النفوس باطراء الملحدين وتمجيدهم وتسجيل فضائلهم وعرض وتسجيل الفضائح والمخازى التى ارتكبها بعض المنتسبين للدين الى غير ذلك مما أوردته اللجنة فى تقريرها وانتهت اليه . والكتاب على هذه الصورة فيه

---

(١) ق . د فى ١٩٦٣/٧/٩ ، ق ٨٣٧ ، س ١٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٠٨ ، ص ٢١٧ .

صـــدر هـــذا الحـكم من هيئــة منازعات الافـراد والهيئـات برياسـة المستشـار السـيد ابراهيم الديوانى وعضـوية المستشـارين محمـد تـاج الدين يس ومحمـد طـاهر عبد الحميد .

مناهضة للنظام العام الذى من أخص عناصره الدين ، كما فيه اخلال بالآداب العامة ، ومن ثم اذا أصدر مدير عام الرقابة قراره فى ١٩٥٩/١/٢٢ بمصادرة هذا الكتاب بالتطبيق للأحكام سالفة الذكر فان القرار يكون قد صدر ممن يملكه فى حدود اختصاصه ، قائما على أسباب جدية مستمدة من أصول ثابتة فى الأوراق تنتجها وتوصل اليها ، مستهدفا المصلحة العامة لحماية العقائد السماوية التى هى من النظام العام وحماية الآداب العامة ، وبالتالى فهو قرار سليم مطابق للقانون لا عسف فيه ولا انحراف ، حصين من الالغاء .

ولا حجة فيما يثيره المدعى من أن القرار المطعون فيه مخالف للقانون بمقولة انه ما كان يجوز اصداره استنادا الى الامر العسكرى رقم ١ لسنة ١٩٥٦ الذى صدر لتأمين مصالح الدولة بمناسبة الاعتداء الثلاثى فهو بعيد عن الهدف من مصادرة كتاب لأمر داخلى كقصد حماية الدين اذ تكفل بذلك قانون العقوبات فى المادة ١٩٨ منه . وهذا القول مردود بأن نص الامر العسكرى المشار اليه فى منح الرقيب العام سلطة المصادرة وغيرها هو نص عام مطلق فلا يجوز تجزئته فى ظل سبب اصداره ، اذ انه عند تطبيق هذا الامر يراعى عموم حكمه واطلاق قصده دون حاجة الى الرجوع الى الغرض من هذا الأمر ودواعى صدوره . هذا فضلا عن ان حماية الامن الداخلى وتجنب بلبلة الأفكار هى من دواعى صدوره فى الظروف التى صدر فيها ودعت الى الاستمرار بالعمل بأحكامه .

كما انه لا مقنع فيما ذهب اليه المدعى من ان الرقابة على فرض جواز أحقيتها فى المصادرة فى الحالة المعروضة ما كان يجوز لها سحب قرارها ، اذ انها راجعت الكتاب قبل نشره بكامل صفحاته وختمته بما يفيد صلاحيته للنشر الامر الذى جعلته يطبعه ثم يوزعه على المكتبات . لا مقنع فى ذلك لأنه يجب التفرقة بين نوعين من القرارات الخاصة بالنشر ابتداء وتتمثل فى التصريح بالنشر أو عدمه وقرارات خاصة بالمصادرة ولكل من النوعين مجاله ، فاذا صرحت الرقابة بالنشر ابتداء ثم ارتأت الحكومة باعتبارها صاحبة السلطة العليا ولها السيادة على اقليمها فى اتخاذ ما تراه لازما لحفظ الامن والنظام والآداب العامة وتحقيق السكينة والهدوء بين أفرادها ان الكتاب ماس بالاديان السماوية التى هى أحد عناصر النظام العام فلا مانع يمنعها من أن تقرر مصادرته تحقيقا للمصلحة العامة التى ترعاها وتحرص عليها . ولا يعتبر ذلك سحبا لقرارها الاول أو عدولا عنه . ومن ناحية أخرى فان ملاءمة كتاب للنشر وصلاحيته للتداول هى مسألة واقع تختلف باختلاف الظروف ولا يقيد سلطة الدولة العليا وسيادتها فى تقدير هذه الملاءمة وتلك

الصلاحية سابقة التصريح بطبع مثل هذا الكتاب ، ذلك ان النظام العام في مجال الضبط الادارى يشمل الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وللحاكم أن يتدخل فى كل وقت بسلطاته الكاملة طبقا للقانون لحفظ النظام العام فى اى عنصر من عناصره الثلاثة تدخلا فوريا دون قيد على حريته فى سبيل تحقيق هذه المصلحة العامة ، ومن ثم فلا يشوب قرار المصادرة المطعون فيه عيب من هذه الناحية ٠

تعقيب على الحكم المذكور :

انتهت المحكمة فى الحكم السابق الى مشروعية مصادرة الكتاب تأسيسا على ما جاء فى تقرير اللجنة التى راجعت الكتاب من انه قصد الى هدم الدين وتزيين الالحاد وفى ذلك اخلال بالنظام العام الذى من أخص عناصره الدين ٠ ورأت أن الأمر العسكرى رقم ١ لسنة ١٩٥٦ يمنح الرقيب العام سلطة المصادرة ٠ وانه اذا كان قد صدر قرار الرقابة بنشر الكتاب فليس ثمة ما يمنع من تدخل الحكومة فى كل وقت بسلطاتها الكاملة لحفظ النظام العام ولا قيد على حريتها فى سبيل تحقيق هذه المصلحة العامة ٠

ويعتبر موقف المحكمة فى هذا الحكم امتدادا لمواقف لها سابقة فى المرحلة الاولى من قضائها ٠ فالمحكمة ـ ولها الحق فى ذلك ـ تتشدد فى كل ما يمس الدين من قريب أو بعيد ، وتخول الادارة سلطة واسعة فى اتخاذ كل ما من شأنه الحفاظ عليه وحمايته ٠ فهذا الحكم يذكرنا بحكم المحكمة الذى قضى بأن زواج البهائى باطل لا ينتج الا باطلا (١) ٠ كما أنه يعيد الى الأذهان قول المحكمة : لا يستلزم الامر لمصادرة كتاب يمس الدين أن يؤدى نشر هذا الكتاب الى قيام ثورة أو اذكاء فتنة ، بل يكفى أن يكون هناك ثمة احتمال لأن يترتب على نشره تكدير للسلم العام ٠ ولا يلزم أن يكون هذا التكدير ماديا بحدوث شغب أو حصول هياج ، بل يكفى أن يكون معنويا باثارة الخواطر واهاجة الشعور (٢) ٠

كما يعتبر موقف المحكمة هذا امتدادا لموقف القسم الاستشارى للفتوى والتشريع عندما تعرض لمدى جواز توثيق عقد انشاء مؤسسة بهائية غرضها طباعة ونشر الكتب والمؤلفات والنشرات والجرائد والمجلات وكافة المطبوعات الخاصة بالديانة البهائية أو المتصلة بها ، اذ قال القسم : مما لاشك فيه أن

---

(١) راجع تفصيل هذا الحكم فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٢٦٣ وما بعدها .

(٢) راجع تفصيل هذا الحكم فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٠٢ وما بعدها .

محاولة نشر هذه العقائد الفاسدة واذاعة كتبها وتعاليمها فى بلد دينه الرسمى الاسلام ، وما يترتب على ذلك من تعكير للسلم العام واثارة للخواطر واهاجة للشعور لما تؤدى اليه فعلا من تعرض للأديان القائمة واثارة للمؤمنين بها ، يصم اغراض هذه المؤسسة بعدم مشروعيتها ومخالفتها للنظام العام والامن العام ، مما يدمغ العقد المراد توثيقه بالبطلان (١) .

أثر فرض حالة الطوارىء على حق الادارة فى الاستيلاء على العقارات :

تقول المحكمة فى هذا الصدد (٢) :

اذا كان الثابت من الأوراق أن الحاكم العسكرى العام لمحافظة الاسكندرية - المخول بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢ لسنة ١٩٥٦ بالسلطات الممنوحة للحاكم العسكرى فى منطقته - قد أصدر قراره المطعون فيه بالاستيلاء على كامل المبنى الكائن بشارع الرصافة رقم ٣٥ ليتمكن صاحب مدرسة رمسيس الابتدائية الحرة القديمة من اعادة مدرسته الى المبنى واستئناف الدراسة من بعد أن اعتمدته منطقة الاسكندرية التعليمية ، وذلك استنادا الى السلطات المخولة للحاكم العسكرى فى الاستيلاء على أى عقار بالتطبيق لأحكام المادة الثالثة فى فقرتها الثانية عشرة من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ . واستنادا الى التفويض الصادر اليه من الحاكم العسكرى العام بسلطاته - ومن ثم فان قراره يكون صحيحا وصادرا من سلطة مختصة . ولا يقدح فى ذلك أن الأحكام العرفية لم تعلن الا لصد الغزو الأجنبى مادام ان حالة الطوارىء قد أعلنت ويترتب على اعلانها ان جميع الاختصاصات الواردة فى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ المخولة للحاكم العسكرى أو من ينتدبه لمباشرتها أو تطبيقها فى الحالات التى رأى القانون اتخاذ اجراءات عاجلة فى شانها - تصبح مباشرة هذه الاختصاصات جائزة ، ولا جدال فى أن سلطة الحاكم العسكرى فى الاستيلاء على اى عقار هو من الاختصاصات المخولة له بموجب قانون الأحكام العرفية - وسلطته هذه

---

(١) انظر تفاصيل هذه الفتوى فى الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٣٠٨ .

(٢) ق . د فى ١٩٦٠/٤/٥ ، ق ٦٥٣ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٦٢ ، ص ٢٦٤ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد توفيق الغودى واحمد عبد الجواد شحاته .

مطلقة وغير مقيدة بأى قيد من القيود ولا تتعارض مع السلطة المخـولة لوزير التربية والتعليم فى الاستيلاء على العقارات اللازمـة لمرفق التعـليم والتى اشترط المشرع لممارستها أن يكون العقار خاليا ـ بل انها تعتبر مكملة لها ويمكن الالتجاء اليها لمعالجة الحالات التى تعجز سلطة وزير التربيـة والتعليم عن مواجهتها بسبب عدم خلو العقار المستولى عليه فعلا ٠

ولا يصح ما ينعاه المدعى من انحراف على قرار الاستيلاء بمقولة ان الحاكم العسكرى لمنطقة الاسكندرية قد تدخل فى أمر لا صلة له بالامن العام ـ لأن الأمن العام يجب أن يفهم بمعناه الواسع حتى يشمل استمرار سير المرافق العامة بانتظام ، اذ لا يخفى ما لذلك من أثر فى استتباب الامن العام وطمأنينة الناس ـ ولاشك فى أن مرفق التعليم هو من المرافق الهامة التى يجب العمل على سيرها باطراد وانتظام ٠ كما انه لا يعيب القرار المطعون فيه قول المدعى بأنه صدر بناء على طلب مدير منطقة التعليم بالاسكندرية متخطيا فى ذلك وزير التربية والتعليم صاحب الاختصاص ، لأنه بفرض صحة هذا القول فانه لا يستوجب بطلان القـرار مادام انـه قام على أسباب صحيحة تؤدى اليه ٠

وانتهت المحكمة الى أن قرار الاستيلاء محل الدعوى قد صدر صحيحا مطابقا للقانون مستهدفا المصلحة العامة وبالتالى تكون دعوى المدعى لا أساس لهـا ، حقيقة بالرفض ٠

تعليقنا على الحـكم :

هناك عدة ملاحظات يمكن أن نبديها بصدد هذا الحكم هى : -

١ ـ فسرت المحكمة عبارة « الأمن العام » الواردة فى المـادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ وقانون الطـوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ تفسيرا واسعا ، لترخص للحاكم العسكرى فى أن يستولى على أى عقار لأغراض التعليم رغم وجود قانون ينظم الاستيلاء على العقارات اللازمة لوزارة التربية والتعليم ٠ فذهبت الى انه يجب أن يفهم الأمن العام فى هذا الخصوص بمعناه الواسع الذى يشمل استمرار سير المرافق العامة بانتظام ، لمـا لهذا الانتظام من أثر فى استتباب الامن وتوفير الشعور بالطمأنينة لدى الناس ٠ ومرفق التعليم من المرافق الهامة التى يجب العمل على سيرها بانتظام واطراد ٠

ونحن من جانبنا لا نؤيد التفسير الواسع لعبارة « الأمن العام » فى هذه الحالة • ان الأمر هنا يتعلق بحق الملكية ، لذا فانه ينبغى التزام منهج التفسير الضيق لهذه العبارة • انا أجزنا تفسير الغرض من فرض قانون الطوارىء تفسيرا واسعا فى حالة الاتهام بتهريب المخدرات أو الاتجار فيها فقط لهدف نبيل هو حماية النشء ، لكن هذا لا ينسحب على الحالة الماثلة • وذلك لعدة أسباب :

الأول – انه يجب أن تفسر النصوص القانونية المتعلقة بنظام الأحكام العرفية تفسيرا ضيقا ، حماية للحقوق والحريات العامة •

الثانى ـ ان سلطة الحاكم العسكرى فى الاستيلاء على أى عقار ليست سلطة مطلقة كما يقول الحكم انما هى سلطة مقيدة بالغرض الذى أعلنت من أجله حالة الطوارىء • فاذا أعلنت حالة الطوارىء لصد الغزو الأجنبى فان استيلاء الحاكم العسكرى على عقار ما يجب أن يكون لتحقيق هذا الغرض ، لا لتحقيق غرض آخر كتخصيصه لمدرسة مثلا ، والا كان قراره غير مشروع •

الثالث ـ أن المشرع خول الادارة حق الاستيلاء على العقارات لأغراض التعليم ، وهذه الوسيلة تمثل بلاشك قيدا على حق الملكية ، وليس من المنطق ولا من العدالة اضافة قيد آخر على هذا الحق بتخويل الحاكم العسكرى سلطة الاستيلاء على العقارات تحقيقا لذات الغرض •

٢ ـ استقر القضاء الفرنسى على أن الظروف الاستثنائية يمكن أن تحول دون اعتبار تصرفات الادارة المخالفة لقواعد الاختصاص والشكل غير مشروعة • وتطبيقا لذلك ذهب هذا الحكم الى انه على الرغم من أن وزير التربية والتعليم وهو المختص لم يطلب من الحاكم العسكرى الاستيلاء على المبنى ، بل طلب ذلك مدير منطقة التعليم ، الا أن ذلك لا يؤثر فى مشروعية القرار •

٣ ـ ألمحت المحكمة فى هذا الحكم الى أن الظروف الاستثنائية لا تمحو عدم المشروعية الذى يلحق القرار لعيب فى سببه ، لأنه اذا كانت الظروف الاستثنائية هى التى تبرر للادارة ممارسة سلطات واسعة لا تخولها لها القوانين العادية ، فان تخلف هذه الظروف ينزع عن الادارة سبب ممارسة هذه السلطات الواسعة • والمحكمة فى هذا جارت ما استقر عليه الفقه وتبناه القضاء الفرنسى •

تفاوت مسئولية الادارة بحسب الظروف المحيطة بتصرفها :

انتهت المحكمة فى مجال تحديد معيار مسئولية الادارة الى التفرقة بين المسئولية فى الظروف العادية والمسئولية فى الظروف الاستثنائية ، وقالت فى هذا الصدد (١) :

لا يطلب من الادارة – وهى مأخوذة بظروف مفاجئة وأحوال خاطفة تحوطها ضرورة عاجلة ملحة ، تضطرها الى العمل السريع الحاسم ، لضمان مصلحة عليا تتصل بسلامة البلاد – أن تدقق وتتحرى وتفحص على النحو الذى عليها اتباعه فى ظروف هادئة مألوفة ، وذلك حتى لا يفوتها الوقت ولا يفلت من يدها الزمام . ويقضى منطق الحكمة بالتفرقة فى مسئولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من أوامر وتصرفات ، وهى تعمل فى ظروف عادية مستقرة تتاح لها فيها الفرصة الكافية للفحص والتبصر والأناه مع الروية ، وبين ما قد تضطر الى اتخاذه من قرارات واجراءات عاجلة تمليها عليها ظروف عاصفة وملابسات دافعة لا تمهل للتدبر ولا تحتمل التردد كالحرب الخاطفة والفتنة المندلعة والوباء الطارىء والكوارث الماحقة . ففى الحالة الأولى تقوم مسئولية الحكومة متى وقع ثمة خطأ من جانبها ترتب عليه احداث ضرر للغير وربطت بينهما علاقة سببية ، وكذلك تتراوح هذه المسئولية تبعا لجسامة الخطأ والضرر . أما فى الحالة الثانية فالامر مختلف عنه فى الحالة الأولى اذ يقدر الخطأ بمعيار مغاير ، وبالمثل تقدر المسئولية . فما يعد خطأ فى الأوقات العادية قد يكون سلوكا مباحا فى أحوال الضرورة القصوى والظروف الاستثنائية ، وتتدرج المسئولية تباعا على هذا المنوال ، فلا تقوم كاملة الا اذا ارتكبت الادارة خطأ استثنائيا جسيما يرقى الى مرتبة العسف المتعمد والشطط المقصود المقترن بسوء القصد . وتخف هذه المسئولية فى حالة الخطأ الظاهر غير المألوف الذى يجاوز الخطأ العادى المتجرد من التعسف فى استعمال السلطة الذى تحمل الادارة على الوقوع فيه ظروف غير عادية تنشد فيها مصلحة عامة تسمو على المصالح الفردية التى لا ترقى الى مصاف المصلحة العامة ، وليس يسوغ أن تقوم الخشية من المسئولية عائقا للسلطة العامة عن القيام بمهمتها فى اقرار الأمن واستتباب السكينة والمحافظة على الأرواح والأموال .

---

(١) ق . د فى ١٩٥٦/٣/١٨ ، ق ١٨٨٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٦١ ، ص ٢٥١ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برئاسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير والدكتور ضياء الدين صالح .

وهذا الحكم ترديد لحكم سابق من هذه المحكمة صدر عام ١٩٥٤ (١) ، تناولناه فى الجزء الأول من هذا الكتاب بالشرح والتعليق ، وليس هناك من جديد يمكن أن نضيفه الى ما سبق أن قلناه فى هذا الصدد (٢) .

رابعا ـ موقف المحكمة الادارية العليا من الأحكام العرفية :

تعرضت المحكمة الادارية العليا لنظام الأحكام العرفية وتناولت المقصود به ، ومبررات اعلانه ، وحالات اعلانه ، وآثاره . وقالت فى هذا الصدد (٣) :

تقتضى بعض الظروف توسعا فى سلطات الادارة وتقييدا فى الحريات الفردية . من ذلك حالة تهديد سلامة البلاد اثر وقوع حرب أو التهديد بخطر الحرب أو اضطراب الأمن أو حدوث فيضان أو وباء أو كوارث ... ففى مثل تلك الحالات تعلن الدولة بلا تردد الأحكام العرفية ، وهو نظام استثنائى خطير يوقف الحريات الفردية ويعطل الضمانات الدستورية المقررة لها ، وتبرره نظرية الضرورة وتقتضى منح الحكومة سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الطارئة ابتغاء المحافظة على سلامة الدولة . وبالنظر الى كثرة التعديلات التى أدخلت على قانون الأحكام العرفية القديم رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ لوحظ من بعدها انها خلت من كثير من الضمانات الواجب توافرها لمن يعاملون بأحكامه ، فقد صدر القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ متضمنا أحكاما جديدة بعد أن الغى قانون الأحكام العرفية القديم . وقد نص القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ على الأسباب التى تقضى باعلان الأحكام العرفية وحددها بثلاث حالات هى : ـ كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى الأراضى المصرية أو فى جهة منها للخطر بسبب اغارة قوات العدو من الخارج ، أو بسبب وقوع اضطرابات فى الداخل . كما يجوز اعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة الجيوش المصرية وضمان تموينها وحماية طرق المواصلات وغير ذلك مما يتعلق بحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الجمهورية . ومن آثار اعلان الاحكام العرفية انتقال معظم اختصاصات

---

(١) ق . د فى ١٩٥٤/١٢/١٤ ، ق ٧ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ١٠٦ ، ص ١٣٤ .

(٢) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٥١٩ وما بعدها .

(٣) ع فى ١٩٦٢/٤/١٤ ، ق ٩٥٦ و ٩٥٨ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٦١ ، ص ٦٠١ .

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار الامام الخريبى وكيل المجلس وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى .

السلطة المدنية فى ممارسة وظيفة الضبط الادارى الى السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية أى الى الحاكم العسكرى العام والى مندوبيه • ومن آثار اعلانها منح الهيئة القائمة على اجراء الأحكام العرفية سلطات استثنائية ، فيجوز للحاكم العسكرى العام أن يتخذ التدابير المشددة التى نص عليها القانون ومنها الأمر بالقبض واعتقال ذوى الشبهة أو الخطرين على الأمن والنظام العام ووضعهم فى مكان أمين • ويجوز لمجلس الوزراء ان يضيق دائرة السلطات المخولة للحاكم العسكرى العام كما يجوز أن يرخص له فى اتخاذ أى تدبير آخر مما يقتضيه تحقيق الأغراض التى من أجلها أعلنت الأحكام العرفية فى كل الجهة التى أجريت فيها أو فى بعضها •

ومفاد ما تقدم ، أن النصوص التشريعية انما وضعت لتحكم الظروف العادية،فاذا طرات ظروف استثنائية ثم أجبرت الادارة على تطبيق النصوص العادية فان ذلك يؤدى حتما الى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعى تلك النصوص العادية • فالقوانين تنص على الاجراءات التى تتخذ فى الأحوال العادية ومادام انه لا يوجد فيها نص على ما يجب اجراؤه فى حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الادارية من اتخاذ الاجراءات العاجلة التى لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة • وغنى عن البيان فى هذا المجال أن هناك قاعدة تنتظم القوانين جميعها وتفوقها محصلها وجوب الابقاء على الدولة • فحماية مبدأ المشروعية يتطلب أولا وقبل كل شىء العمل على بقاء الدولة ، الأمر الذى يستتبع تخويل الحكومة استثناء وفى حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الاجراءات التى يتطلبها الموقف ، ولو خالفت فى ذلك القانون فى مدلوله اللفظى مادامت تبغى الصالح العام • غير أن سلطة الحكومة فى هذا المجال ليست ولاشك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط • فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو الى التدخل ، وان يكون تصرف الحكومة لازما لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف ، وان يكون رائد الحكومة فى هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة • وبذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء ، غير أن المناط فى هذه الحالة ، لا يقوم على أساس التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون ، وانما على أساس توافر الضوابط التى سلف ذكرها أو عدم توافرها • فاذا لم يكن رائد الحكومة فى هذا التصرف الصالح العام بل اتجهت الى تحقيق مصلحة خاصة مثلا فان القرار يقع فى هذه الحالة باطلا •

تعليق على الحكم :

١ — اقامت المحكمة الادارية العليا قضاءها المتعلق بالظروف الاستثنائية على فكرة ضرورة المحافظة على بقاء الدولة ، ذلك ان هناك مبدأ يعلو على القوانين كافة هو ضرورة المحافظة على بقاء الدولة • فاذا تعرض وجود الدولة للخطر فى الظروف الاستثنائية نتيجة الاخلال بأمنها ونظامها والسير المطرد لمرافقها ، ولم تسعف القوانين المعدة للظروف العادية فى القضاء على هـذا الخطر ، كان للادارة أن تتخذ كافة الاجراءات والتدابير اللازمـة ، مهما تضمنت من اعتداء على الحريات والحقوق العامة بالمخالفة لأحكام القوانين العادية ، اذ لا وجود لمبدأ المشروعية بدون وجود الدولة •

٢ — ليست الادارة طليقة من كل قيد فى الظروف الاستثنائية ، بل ان تصرفاتها فى هذه الظروف تخضع لبعض القيود • واذا كان يتعين على الادارة أن تلتزم هذه القيود ، فان القضاء يراقب تصرفاتها حتى يضمن سلامتها • هذه القيود تتمثل فى ضرورة وجود الظروف الاستثنائية التى تبرر الاجراء المتخذ • وأن تتطلب مواجهة الظروف الاستثنائية اتخاذ اجراء استثنائى لا تسعف به التشريعات السارية • وأن يكون الاجراء الاستثنائى ملائما ومناسبا للظروف الاستثنائية ، وان الادارة حين اتخذته اقتصرت على القـدر الضرورى واللازم لمواجهة متطلبات الظروف الاستثنائية القائمة • ويتعين كذلك لكى يكون تصرف الادارة مشروعا ان تستهدف به تحقيق وجه المصلحة العامة •

أثر فرض حالة الطوارىء على حق الأمن :

اقام أحد المدعين دعواه قائلا انه فوجىء فى مارس سنة ١٩٥٩ بالقاء القبض عليه وترحيله الى معتقل الفيوم الذى رحله بدوره الى معتقل قنا العسكرى • ومنذ هذا التاريخ وهو يوالى التظلم الى الجهات المسئولة باحثا عن السر الغامض فى هذا الاعتقال الذى لم يتمكن من ادراكه أو معرفة سببه حتى ساعة رفع الدعوى ، الامر الذى يثير الشك والقلق لعدم وجود سبب ظاهر لهذا الاجراء الماس بالحرية الشخصية التى كفلتها مختلف دسـاتير العالم المتمدينة • ولمـا كان قد اضير من هذا التصرف لا لجرم ارتكبه وانما امعانا فى الكيد من جانب من نيط بهم مكافحة المخدرات فانه يطلب وقف تنفيذ والغاء الامر الصادر باعتقاله •

انتهت محكمة القضاء الادارى فى حكمها (١) الى وقف تنفيذ القرار

---

(١) ق • د ق ١٩٥٩/١١/١٠ ، ق ٩٣٨ ، س ١٣ •

المطعون فيه . وأقامت قضاءها على ما استخلصته من الاطلاع على مذكرة ادارة المخابرات بسلاح الحدود من أن ما ورد بها من تحريات فى شأن سلوك المدعى لم يتضمن وقائع معينة تدل على خطورته على الأمن العام أو تحريات متواترة تدل على اشتغاله بتهريب المخدرات اذ جاءت عباراتها عامة ومرسلة . أما اتهامه فى قضية الجناية رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٥ عليا القنطرة شرق بتهريب المخدرات ، فقد ثبت من الحكم الصادر فيها ان المحكمة قضت ببراءته بعد ان نفت التهمة عنه ، الامر الذى ترى معه المحكمة انه ليس ثمة سند للقرار المطعون فيه ، وبالتالى يكون الطعن على هذا القرار قائما على أسباب جدية تبرر اجابة المدعى الى طلب وقف تنفيذه ، لما يترتب على استمرار اعتقاله وتقييد حريته من نتائج يتعذر تداركها ، اذ ما من شك فى أن تقييد الحرية الشخصية من الأمور التى يتعذر تعويضها بالمال .

ولما طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا ، ذهبت هذه المحكمة فى حكمها (١) الى أنه بقطع النظر عن ان اتهام المدعى بتهريب مخدرات فى قضية الجناية رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٥ عليا القنطرة شرق قد انتهى بصدور حكم من المحكمة الجنائية العليا ببراءته مما نسب اليه فيها ، وان مدير عام سلاح الحدود قد صدق على هذا الحكم فى ٣ من مايو سنة ١٩٥٨ ، فان انتفاء التهمة عنه أو عدم توافر أدلة الادانة ضده فى هذه القضية بعينها ، لا يرفع بذاته عنه الشبهات الأخرى التى حامت حول سلوكه الماس بالأمن بسبب النشاط المعزو اليه فى تهريب المخدرات والاتجار بالأسلحة ، تلك الشبهات التى سجلتها مذكرة ادارة المخابرات بسلاح الحدود ولم تقمها على هذا الاتهام وحده بل استقتها مما تجمع لديها من عناصر ومعلومات بوصفها الجهاز المسئول المختص بذلك ، والتى صدر أمر الاعتقال المطلوب وقف تنفيذه بناء على ما قدره الحاكم العسكرى من خطورتها ، وهى شبهات استخلصها على وجه سائغ من تحريات جدية لها أصول ثابتة فى الأوراق ، تجعل القرار المستند اليها قائما على سبب صحيح مشروع يبرره فى الظروف الاستثنائية التى استدعت اعلان الأحكام العرفية ، وبخاصة فى مناطق الحدود ، وذلك بحسب الظاهر من هذه الأوراق ، بوصف القرار المذكور تدبيرا وقائيا عاجلا اتخذه الحاكم العسكرى بسلطته التقديرية

---

(١) ع فى ١٩٦١/٤/٢٩ ، ق ٣٢٧ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ١٢١ ، ص ٩٤٤ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار سيد على الدمراوى نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين الامام الخريبى ومصطفى كامل اسماعيل وعزت عبد المحسن وأبو الوفا زهدى .

لمواجهة حالة الجأته الى اتخاذه فيها مقتضيات النظام وضرورات الأمن العام مستهدفا بذلك حماية المصلحة العامة وسلامة المجتمع الأمين عليها ٠ ومن ثم فان طلب وقف التنفيذ لا ينهض مما يبـــدو من الاوراق فى هـذه الظروف ما يبرر اجابة المدعى اليه ، ويتعين والحالة هذه الغاء الحـكم المطعون فيه والقاضى بوقف تنفيذ القرار الصادر باعتقال المذكور ٠

تعليق على الحــكم :

تطلبت محكمة القضاء الادارى لصحة قـرار الاعتقال أن يقـوم على وقائع معينة ، تدل على خطورة الشخص على الأمن العام ، أو تحريات متواترة تدل على اشتغاله بتهريب المخدرات ٠ فى حين أن المحكمة الادارية العليا اكتفت لمشروعية القرار ان يقوم على الشبهات ٠

ومحكمة القضاء الادارى عندما تشترط لصحة قرار الاعتقال قيامه على وقائع معينة توفق بين المصلحة العامة والحريات الفردية ٠ فاذا كانت المصلحة العامة تقتضى القبض على مهربى المخدرات ، فان حماية الحريات العامة تقتضى أن تكون هناك أسباب جدية تدفع الى اتخاذ هـذا القرار ٠ والسبب الجدى الذى يبرر اتخاذ هذا الاجراء المقيد للحرية ٠ يجب ــ كما استقر قضاء المحكمة ــ أن يستمد من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها ٠

واذا كان قضاء المحكمة قد استقر على ضرورة قيام قرار الاعتقال على وقائع معينة تدل على خطورة الشخص ، فان المحكمة فى حالة الاتهـــام بتهريب المخدرات تشترط لصحة قرار الاعتقال أن يقـــوم على تحريات متواترة ، وهذه التحريات يجب أن تستند بالطبع الى وقائع لا الى أقوال مرسلة حفاظا على الحريات العامة ٠

غير أن المحكمة الادارية العليا تطلبت فقط مجرد الشبهات لتبرير قرار الاعتقال ، وهى بذلك قد تهدر حق الأمن ليس فقط بالنسبة للمتهم بالتهريب بل بالنسبة للمتهمين كافة ، ذلك ان خطورة هذا الاتجاه على الحريات العامة ربما لا تظهر واضحة فى حالة الفرد المتهم بتهريب المخدرات ، لكن تظهر هذه الخطورة فى حالات تقييد حريات الأفراد لأسباب أخرى تتصل بحرية الرأى أو الحريات السياسية مثلا ، اذ استنادا الى الشبهات يمكن أن تقيد حرية الفرد لخلاف فى العقيدة أو الرأى أو الاتجاه السياسى يقع بينه وبين

السلطة • اذن فموقف المحكمة الادارية العليـا يمكن أن يعمم على كافة الحالات ، ومن هنا ينبغى رفض قيـام قرار الاعتقال – أيا ما كان سبب الاعتقال – على مجرد الشبهات • ان شرط قيـام قـرار الاعتقال على وقائع معينة ، أو تحريات متواترة تستند الى وقائع لا الى اقوال مرسلة شرط ينبغى التمسك به توقيا لمـا يمكن ان يصيب الحريات العامة اذا ما تساهلنا فى قيامه •

★ ★ ★

وفى دعـوى أخـرى قال المدعى : انه كان قد أقام فى ١٩٥٥/٢/١٦ الدعوى رقم ١٣٤٦ لسنة ٩ ق طالبا الغاء الامر العسكرى الصادر باعتقاله فى معتقل قنـا • ثم أفرج عنه فى ١٩٥٦/٦/١٥ لكن ما لبث أن أعيد اعتقاله ثانيا بالأمر الصادر فى ١٩٥٦/٦/١٨ من الحاكم العسكرى لمناطق الحدود • واذ كان هذا الامر باعتقاله قد صدر من غير مختص فقد أقام المدعى الدعوى الثانية رقم ٥٣١ لسنة ١١ ق فى ١٩٥٦/١٢/٢٣ طلب فيها وقف تنفيذ الامر الثانى والغائه • وفى ١٩٥٧/٣/١٩ قضت محكمة القضـاء الادارى بوقف تنفيذ أمر الاعتقال الصادر ضده فى ١٩٥٦/٦/١٨ لأنه صدر من غير مختص باصداره • وفى ١٩٥٧/٣/٢١ أعلن المدعى حكم وقف التنفيذ الى الحاكم العسكرى للحدود فامر بالافراج عنه تنفيذا لحكم محكمة القضاء الادارى لكن أمر الافراج هذا لم ينفذ ، وبدلا من الافراج عنه أحيل مقبوضا عليه الى ادارة مكافحة المخدرات بالقاهرة فى ١٩٥٧/٣/٢٨ ، وما لبث أن اعيد من جديد فى اليوم التالى الى معتقل الفيوم • ويقول المدعى انه قد تناهى الى علمه ان اعتقاله الأخير كان بنـــاء على أمر صادر من وزير الداخلية لأسباب يقول المدعى انه يجهلها ، وان هذه هى المرة الثالثة التى يعتقل فيها بلا ذنب ، ومن ثم يكون هذا الامر الاخير قد جاء مخالفا للقانون • وانتهى المدعى الى طلب وقف تنفيذ والغاء القرار المطعون فيه •

وقد انتهت محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٨/٢/٤ و ١٩٥٩/٤/١٤ الى عدم قبول الدعوى لتراخى المدعى فى رفع دعواه وفوات الميعاد المقرر لرفع هذه الدعوى (١) •

---

(١) القضية رقم ١٢٣٢ لسنة ١١ ق •

غير ان المحكمة الادارية العليا (١) قبلت الدعوى قائلة ان محكمة القضاء الادارى اعتبرت الاعتقال دليلا على العلم بالقرار مما يتعين معه أن يسرى ميعاد الطعن من تاريخ هذا الاعتقال . والواقع من الأمر ان العلم المجرد مستمدا من واقعة الاعتقال ليس هو العلم المقصود الذى يجرى معه ميعاد الطعن وانما ينبغى ان يكون العلم يقينيا أى شاملا لمحتويات القرار حتى يتمكن المدعى من تحديد موقفه منه من حيث الطعن فيه وجودا وعدما . وطالما ان المدعى يقرر انه لم يعلم بمحتوى القرار الا فى تاريخ رفعه الدعوى فيتعين التعويل على قوله طالما ان جهة الادارة لم تثبت ما يخالف ذلك . وقضت المحكمة بقبول الدعوى .

وانتقلت المحكمة بعد ذلك الى الموضوع فقالت : ثابت من الأوراق ان القرار الصادر باعتقال المدعى ووضعه مع غيره فى مكان أمين فى ١٩٥٧/٣/٢٨ صدر ممن يملك اصداره فى ظل اعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارىء فى البلاد . وقد استندت السلطة التى اصدرته الى سبب قانونى هو حماية النظام العام ويدخل فى ذلك صحة وسلامة أبناء البلاد . فقد بان للمحكمة من الاطلاع على ملفات ادارة مكافحة التهريب والمخدرات وثبت لها بوجه لا يحتمل التردد او الشك ان المدعى ضالع فى تجارة المخدرات راسخ فى أساليب تهريبها من الخارج الى داخل الديار . وانه اثرى من وراء هذا النشاط المرذول الذى يباشره منذ ما يزيد على ربع قرن ثراء فاحشا على حساب الصحة العامة لأبناء الشعب . ومما يتعين الاشارة اليه أن القرار المطعون فيه صدر من وزير الداخلية الذى خوله الحاكم العسكرى العام بالامر العسكرى رقم ١٧ لسنة ١٩٥٦ مباشرة بعض السلطات فى مناطق معينة . وقد نص فى المادة الأولى على أن « يعهد الى وزير الداخلية السلطات الآتية : (أ) الترخيص فى تفتيش الأشخاص أو المنازل أو الأماكن فى أية ساعة من ساعات النهار أو الليل . (ب) الأمر بالقبض على المتشردين والمشتبه فيهم ومن يقتضى صون الامن العام القبض عليهم وحجزهم فى مكان أمين والافراج عنهم وذلك فى مناطق معينة .

وانتهت المحكمة الى أن القرار المطعون فيه صدر مستمدا سببه مما زخر

---

(١) ع فى ١٩٦٢/٤/١٤ ، ق ٩٥٦ و ٩٥٨ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٦١ ، ص ٦٠١ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار الامام الخريبى وكيل المجلس وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى .

به ملف الطاعن من أسباب . وقد تبين للمحكمة صحتها من مراجعة عشرات التقارير والمستندات والأوراق التى تقطع بصحة ما هو منسوب الى الطاعن مما يؤكد سلامة القرار محل الطعن وقيامه على سببه .

ملاحظاتنا على الحكم :

١ — اصابت المحكمة الادارية العليا حينما انتهت الى أن الاعتقال المجرد ليس دليلا على العلم بالقرار . اذ العلم المعول عليه هو العلم اليقينى أى الشامل لمحتويات القرار حتى يتمكن المدعى من تحديد موقفه منه . ان اتجاه المحكمة الادارية العليا هذا اتجاه محمود باعتبار أن الشخص قد يعتقل لكنه لا يدرى من الذى اعتقله وما سبب اعتقاله . هنا يتعين أن يتوقف الزمن بخصوص حقه فى رفع الدعوى الى أن يتكشف له الأمر وحينئذ يسرى ميعاد رفع الدعوى .

٢ — ان حكم المحكمة الادارية العليا أقام قضاءه على أن التقارير والأوراق والمستندات تزخر بالاسباب التى تقطع بصحة القول بأن المدعى ضالع فى تجارة المخدرات . واذا كان الامر كذلك ، فانه يكون حكما متفقا مع صحيح حكم القانون ، عندما استند فيما انتهى اليه الى ادلة استقاها من الأوراق وليس الى مجرد الشبهات .



وفى احدى الدعاوى المقامة ضد وزير الداخلية ومدير عام سلاح الحدود قال المدعى انه فوجىء فى شهر مارس سنة ١٩٥٩ بالقاء القبض عليه وترحيله الى معتقل الفيوم الذى رحله بدوره الى معتقل قنا العسكرى . ومنذ هذا التاريخ وهو يوالى التظلم من جهة الى أخرى ويطرق أبواب المسئولين باحثا عن السر الغامض فى هذا الاعتقال الذى لم يتمكن من معرفته مع انه لم يقم به اى سبب من الأسباب التى تجعله عرضة للتنكيل والتعذيب ، والتمس وقف تنفيذ والغاء الامر الصادر باعتقاله .

وفى ١٩٥٩/١١/١٠ قضت محكمة القضاء الادارى (١) بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه استنادا الى أن ما ورد بمذكرة ادارة المخابرات بسلاح الحدود من تحريات فى شأن سلوك المدعى لم يتضمن وقائع معينة تدل على

---

(١) القضية رقم ٩٣٨ ، س ١٣ ق .

خطورته على الامن العام أو على تواتر اشتغاله بتهريب المخدرات ، بل جاء بعبارة عامة ومرسلة تجعل القرار المطعون فيه فاقد السند ٠

وفى ١٩٦٠/٤/١٩ صدر حكم المحكمة الذى قضى برفض الدفع بعدم قبول الدعوى وبقبولها ، وفى الموضوع بالغاء القرار الصادر فى ١٩٥٩/٢/٢٣ من الحاكم العسكرى لمناطق الحدود باعتقال المدعى٠ واقامت المحكمة قضاءها فيما يتعلق برفض الدفع بعدم قبول الدعوى على أن الحكومة لم تبين تاريخ القبض على المدعى وايداعه المعتقل ٠ كما انه لا يوجد فى الأوراق ما يدل على اعلان المذكور بالقرار المطعون فيه ٠ فضلا عن أن صورة القرار المرفقة بالأوراق لم تتضمن اسباب صدوره مما ينتفى معه علم المدعى بفحوى القرار علما يقينيا نافيا للجهالة ويجعل ميعاد اقامة الدعوى مفتوحا حتى يعلم بالقرار وبأسباب القبض عليه ، وبذا يكون الدفع فى غير محله متعينا رفضه ٠ وقالت فى الموضوع انه قد استبان لها من الاطلاع على الاوراق وعلى الجناية رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٥ عليا قنطرة شرق ان تحريات ادارة مخابرات سلاح الحدود عن المدعى من انه من كبار مهربى المخدرات والمتجرين فيها انما قامت على الاتهام الموجه اليه فى الجناية المذكورة التىحكم فيها ببراءته مما نسب اليه منالمحكمة الجنائية العليا ومصدق على هذا الحكم منمدير عام سلاح الحدود فى ٣ من مايو سنة ١٩٥٨ ٠ فضلا عن أن هذه التحريات فى شأن سلوك المدعى لم تتضمن وقائع معينة تدل على خطورته على الأمن العام أو على تواتر اشتغاله بتهريب المخدرات ٠ بل جاءت عباراتها عامة ومرسلة ٠ اما اتهامه فى الجناية آنفة الذكر بتهريب المخدرات فان الثابت من الحكم الصادر فيها ان المحكمة قضت ببراءته بعد أن نفت عنه التهمة ٠ ومن ثم أضحى القرار المطعون فيه بغير سند بعد أن انهارت الاسباب التى قام عليها مما يجعله مخالفا للقانون متعينا الغاؤه ٠

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا (١) التى انتهت الى الغاء الحكم المطعون فيه ورفض الدعوى ٠

وقد جاء بحكم المحكمة انه يبين من مطالعة الامر العسكرى رقم ٦٤ الصادر فى ٢٣ من فبراير سنة ١٩٥٩ من السيد مدير عام سلاح الحدود

---

(١) ع فى ١٩٦٣/٣/٢٣ ، ق ١٧٢٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٨ ، بند ٧٩ ، ص ٨٧٢ ٠

صدر هذا الحكم برياسة المستشار الامام الخريبى نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى ٠

والحاكم العسكرى لمناطق الحدود باعتقال بعض الأشخاص والقبض عليهم وحجزهم فى مكان أمين وعدم الافراج عنهم الا بأمر مصدر القرار ومن بينهم المدعى ، ان هذا الامر صدر لدواعى الامن العام بنـــاء على قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦ باعلان حالة الطوارىء فى جميع انحـاء الجمهورية • وعلى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الأحكام العرفية والقوانين المعدلة له ، وكذا على الأمر العسكرى رقم ٢٩ الصادر فى ٢٥ من مارس سنة ١٩٥٢ بتعيين المدير العام لسلاح الحدود حاكما عسكريا للمناطق التابعة له ، وبمقتضى السلطة الممنوحة للمدير المذكور بالامر العسكرى رقم ٢٠ الصادر فى ١١ من مارس سنة ١٩٥٣ بتخويله بعض السلطات فى مناطق الحدود • وقد صدر القرار المطعون فيه ممن يملكه فى حدود السلطة المخولة له قانونا وهى سلطة تقديرية ناطه بها المشرع لمواجهة ما تقتضيه الظروف الاستثنائية التى تستدعى اعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الامن أو النظام العام فى البلاد للخطر ، وما تستوجبه دواعى هذه الحـــالة من ضرورة اتخاذ تدابير وقائية عاجلة لسلامة المجتمع وضمان أمنه تقصر عنها وسائل القانون العام الذى يطبق فى الاحـوال العادية ، ومن بين هـذه التدابير الامر بالقبض على ذوى الشبهة او الخطرين على الأمن أو النظام العـام ووضعهم فى مكان أمين • وقد عبر الشارع فى البند (٧) من المـادة ٣ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الأحكام العرفية عن هذه الفئة بقوله « الامر بالقبض واعتقال ذوى الشبهة أو الخطرين على الامن أو النظـام العـام ووضعهم فى مكان أمين » • وغنى عن البيان ان السلطة المستمدة من هذا القانون تختلف فى مداها للحكمة والمبررات التى تقوم عليها عن تلك التى تتمتع بهـا الحكومة فى الظروف العادية المألوفة • وان ذوى الشبهة هم غير المشبوهين الذين عناهم قانون المتشردين والمشتبه فيهم وحدد لهم أوضاعا خاصة • وقد غاير الشارع فى العبارة التى وصفهم بها استبعادا لتلك التسمية الاصطلاحية مما يدل على انصراف قصده الى المعنى اللغوى للعبارة التى استعملها بحيث تشمل بهذا الوصف كل من تحوم حوله شبهة توحى بأنه خطر على الأمن او النظام العام • وقد استند الامر العسكرى المطعون فيه الى أصول ثابتة فى الأوراق استمد منها سبب صدوره وهى تحريات ادارة المخابرات بسلاح الحدود التى تضمنت قيام المدعى بضربين من النشاط الضار بالامن العـام وهما تهريب المخدرات بوساطة أعوانه والاتجار مع آخرين بالأسلحة وكلاهما من الأعمال التى تشكل خطرا على سلامة المجتمع وأمنه • ولمـا كانت الشبهات فى هذه الحالة كافيـة بنص القانون للقبض والاعتقال

وكانت السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية هى التى بوصفها الجهاز المسئول المختص تستجمع العناصر والأدلة المكونة لهذه الشبهات والمثبتة لها ، وهى التى تقدر مدى خطورتها على الامن أو النظام العام وتحدد الوقت المناسب لتدخلها باتخاذ هـذا التدبير ، فليس بلازم أن يكون الشخص الذى اتبع فى حقه مثل هذا الاجراء قـد سـبق ادانته فى واقعـة معينـة بذاتها والا لتعطلت حكمة تخويل الحاكم العسكرى سلطة الامر به وغلت يده عن أداء وظيفته التى منح من أجلها هذه السلطة الاستثنائية • ولا ينفى عن المدعى الشبهة التى قامت به والتى سجلها تقريرا كل من ادارة المخابرات بسلاح الحدود ومخابرات القناه وشرق الدلتا كونه قد سبق اتهامه فى ٢٩ من أكتوبر سنة ١٩٥٥ بتهريب مخدرات فى قضية الجناية رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٥ عليا القنطرة شرق وقضت المحكمة الجنائية ببراءته مما نسب اليه وصدق مدير عام سلاح الحدود على هذا الحكم فى ٣ من مايو سنة ١٩٥٨ ، لأن عدم توافر أدلة الادانة ضده فى هذه القضية لا يرفع عنه ما أحاط بسلوكه الماس بالامن العام بسبب النشاط المعـزو اليـه سـواء فى تهريب المخدرات أو فى الاتجار بالاسلحة من شبهات أخرى لم تقم على هذا الاتهام وحـده ، ولم ينهض دليل ناف لصحتها أو مشكك فيها • وهى شبهات استخلصها مصدر القرار على وجه سائغ من تحريات جدية بنى عليها قراره الذى استهدف به حماية المصلحة العامة وسلامة المجتمع وبخاصة فى مناطق الحدود التى هى منافذ تسرب المخدرات وتهريب السلاح ، وقصد منه تحقيق الغاية التى حرص عليها الشارع بتخويله سلطة القبض على ذوى الشبهة أو الخطرين على الامن أو النظام العام واعتقالهم • ومن ثم فان القرار المطعون فيه يكون قد قام على سبب صحيح يبرره فى الظروف الاستثنائية التى أوحت باصداره فى ظل الاحكام العرفية التى استلزمت اعلانها مقتضيات سلامة البلاد وضرورات الامـن •

ملاحظاتنا على الحـــكم :

١ ـ استمرت محكمة القضاء الادارى فى القول بأن قرار اعتقال المتهم بتهريب المخدرات ، لكى يكون مشروعا ، يتعين أن يقوم على أسباب جدية ، ولا يكون كذلك الا اذا قام على وقائع معينة تدل على خطورته على الامن العـام ، أو على وقائع معينة تدل على تواتر اشتغاله بتهريب المخدرات .

وعادت المحكمة الادارية العليا لتأخذ بالشبهات كسبب يبرر الاعتقال بتهمة الاشتغال بتهريب المخدرات ، مؤيدة رأيها بالمعنى اللغوى لعبارة وردت فى قانون الاحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ هى عبارة « القبض على ذوى الشبهة » ، وقالت انه يمكن استنادا الى هذه العبارة القبض على كل من تحوم حوله شبهة توحى بأنه خطر على الأمن ٠

وفى هذا الصدد نقول : ان الأصل فى تفسير النصوص القانونية وتفهم مدلولها يقضى بأن تحمل الفاظها على ما يقضى به الاصطلاح والعرف القانونيان ، لا على ما تقضى به الأوضاع اللغوية ، لان المشرع يستعمل فى صياغة النصوص القانونية الألفاظ فى معانيها القانونية الخاصة لا فى معانيها اللغوية العامة ٠ فعبارة « ذوى الشبهة » المنصوص عليها فى البند السابع من المادة الثالثة من قانون الاحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ لا يمكن أن تفسر على النحو الذى فسرتها به المحكمة الادارية العليا وصولا الى توسيع نطاق تطبيق السلطات التى يقررها هذا البند ، وانما يتعين أن تفسر التفسير القانونى السليم ٠ ان الشخص لا يعد من ذوى الشبهة قانونا ويمكن اعتقاله على هذا الاساس ، الا اذا قامت هذه الشبهة على وقائع تدلل عليها ٠ أما مجرد الشك فيه دون دليل جدى فلا يخول الادارة سلطة اعتقاله ، لأنه لا سبب يمكن أن يحمل عليه قرار الاعتقال ٠

٢ — تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها ان السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية هى التى تستجمع العناصر والادلة المكونة للشبهات والمثبتة لها ، وهى التى تقدر مدى خطورتها على الامن والنظام العام ٠ وانتهت الى أن الشبهات التى قام عليها القرار المطعون فيه استخلصها مصدر القرار من تحريات جدية بنى عليها قراره ٠

والمحكمة فى حكمها هذا سلمت بما تقول به الادارة دون ان تكلف نفسها عناء بحث مدى صحة الأسباب التى قام عليها قرار الاعتقال ، وما اذا كانت جدية أم لا ٠ كما لم تتعرض لتقدير اهمية وخطورة ما نسب الى المدعى ومدى تناسبه مع قرار الاعتقال ، وهى بذلك تكون قد تخلت عن القيام بدورها فى رقابة السبب الذى قام عليه قرار الاعتقال ٠



وفى دعوى أخرى ذكر المدعى أنه بتاريخ ٢١ من مارس سنة ١٩٥٩ قام مكتب مخدرات فاقوس بالقبض عليه وترحيله الى معتقل قنا العسكرى ، ثم علم بأنه صدر أمر باعتقاله عسكريا على حين انه مواطن صالح لم تقم

ضده اية اتهامات ولم تصدر فى حقه أية أحكام نهائية وهو يتكسب من أعماله الزراعية والتجارية ٠ وطلب وقف تنفيذ والغاء أمر اعتقاله ٠

وفى ١٩٥٩/١١/٣ قضت محكمة القضاء الادارى برفض طلب وقف التنفيذ (١) ٠ واقامت قضاءها على انه استبان من الاطلاع على الاوراق أن التحريات قد تواترت وأجمعت على أن للمدعى نشاطا كبيرا فى تجارة المخدرات ويملك عدة سيارات يستخدمها فى هذا الغرض ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه وقد قام على اساس هذه التحريات يكون قائما على ما يبرره قانونا ٠

غير أن المحكمة عادت بتاريخ ١٩٦٠/٥/٣ والغت القرار المطعون فيه واقامت قضاءها على أن قسم مكافحة المخدرات لم ينسب للمدعى فى مذكراته واقعة معينة يمكن الاستدلال منها على نشاطه فى تهريب المخدرات والاتجار فيها وان كل ما نسب اليه فيها لا يعدو أن يكون مجرد أوصاف عاطلة عن الدليل وان من وصفتهم مذكرة القسم بأنهم من كبار المهربين واخطر المتجرين فى المخدرات قدم المدعى ما أثبت انهم أحرار طليقون ٠ وقد خلت المذكرة من أى دليل على أن البوليس الملكى عبد العليم عبد الكريم شرف المتصل بتجار المخدرات على علاقة بالمدعى ، ولم يرد بالمذكرة ما يفيد وجود اية علاقة للمدعى بالواقعة المتعلقة بعبده الزيتى الذى يقال انه مهرب مخدرات ٠ وانه لكى تكون خطورة المدعى على الامن العام والنظام سببا جديا يبرر اتخاذ أمر بالقبض عليه واعتقاله يجب أن تستمد من وقائع حقيقية لا وهمية ولا صورية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وأن تكون هذه الوقائع بدورها افعالا معينة تثبت فى حق الشخص وترتبط ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال بها عليه ٠

طعن فى الحكم المذكور فانتهت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الى الغاء الحكم المطعون فيه ورفض الدعوى (٢) ٠ وقد استندت المحكمة فى حكمها الى أن للحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس الامن والطمأنينة سلطة

---

(١) القضية رقم ٩٥٤ ، س ١٣ ق ٠

(٢) ع فى ١٩٦٢/٦/٣٠ ، ق ١٨٧٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ١٠٨ ، ص ١١٦٥ ٠

صدر هذا الحكم برياسة المستشار الامام الخريبى نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين مصطفى كامل اسماعيل وحسن ايوب والدكتور ضياء الدين صالح ومحمد مختار العزبى ٠

تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير اذ بقدر الخطر الذى يهدد الامن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها فى تقدير ما يجب اتخاذه من اجراءات وتدابير لصون الامن والنظام ، ولا يتطلب من الادارة فى مثل هذه الظروف الخطرة ما يتطلب منها فى الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها ٠

واذ يبين من مذكرة مدير قسم مكافحة المخدرات ان التحريات التى قام عليها القرار المطعون فيه قد تواترت وأجمعت على ان للمدعى نشاطا كبيرا فى تجارة المخدرات ، وهذا التواتر والاجماع ينفى أن يكون سبب القرار وهميا او صوريا كما ينفى ذلك ان التحريات ليست مجرد سرد لأوصاف وانما هى وقائع ذات تواريخ محددة وملامح واضحة ، فاذا ذكر أحد التقارير ان المدعى شريك لأحد كبار مهربى المخدرات فانه يقرن ذلك بذكر اسم هذا الشريك وموطنه والجهة التى يجلب منها المخدرات ٠ واذا ذكر تقرير آخر ان أحد رجال البوليس الملكى يقوم بالتهريب لحساب المدعى وآخرين فانه يذكر اسم رجل البوليس ومكان عمله والعلة التى يتعلل بها للسفر الى بلدة المدعى للاتصال به وبالاخرين من تجار المخدرات ويذكر أسماء هؤلاء الاخرين ونشاطهم ٠ واذا ذكر تقرير ثالث ان المدعى يستعمل السيارات التى يمتلكها فى تهريب المخدرات فانه يصف هذه السيارات وكيف ان المدعى لشدة حرصه قد استخرج لها رخصا بأسماء بعض السائقين الذين يعاونونه فى التهريب ٠ ثم ان هذه التحريات لم تأت من مصادر غير مسئولة وانما هى صادرة من القسم المسئول الذى خصصه مرفق الامن العام لمكافحة المخدرات وهى محفوظة فى ملفات هذا القسم ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه اذ استخلص سببه من هذه التحريات ، يكون قد قام على سبب استخلص استخلاصا سائغا من أصول ثابتة تنتجه ٠ ولا يغير من ذلك انكار المدعى لهذه التحريات أو تجريحه شخصيات من صغار الضباط وصف الضباط فان العبرة بجدية التحريات وهذه الجدية بارزة السمات ٠ هذا الى ان المجال ليس مجال محاكمة جنائية حتى تستخدم طرق الاثبات على النحو الذى ذهب اليه الحكم المطعون فيه وانما المجال مجال يبسط فيه القضاء الادارى رقابته القانونية على قرار اعتقال صدر استنادا الى اعلان حالة الطوارىء ومن

ثم توزن مشروعيته بالميزان الذى يستقيم مع طبيعة حالة الطوارىء وما تقتضيه من السلطة القائمة عليها من السرعة والحسم فيما تتخذه من تدابير لمواجهة الأخطار التى تهدد الامن والنظام وكيان المجتمع فهى حالة لا تحتمل التمهل أو التردد ولا تتاح فيها الفرصة الكافية لاستجماع العناصر الكاملة للأدلة اليقينية القاطعة . فمشروعية القرار فى هذه الحالة مناطها قيام الشبهة الجدية وليس قيام الدليل الحاسم .

وقضت المحكمة بالغاء الحكم المطعون فيه وبرفض الدعوى .

ملاحظاتنا على الحكم :

١ ـ اتفقت محكمة القضاء الادارى فى حكم وقف التنفيذ مع المحكمة الادارية العليا حينما ذهبت المحكمتان الى ان قرار الاعتقال قام على سبب جدى هو تواتر التحريات على قيام المدعى بتجارة المخدرات . واختلف حكم المحكمة الادارية العليا مع حكم محكمة القضاء الادارى فى الموضوع عندما اشترط الأخير لكى يكون القرار سليما أن يقوم على وقائع حقيقية لا وهمية ولا صورية منتجة فى الدلالة على خطورة المدعى على الأمن والنظام، وأن تكون هذه الوقائع أفعالا معينة تثبت فى حق الشخص وترتبط ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال بها عليه . وحكم محكمة القضاء الادارى فى الموضوع عاد الى تبنى ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة .

٢ ـ تقول المحكمة الادارة العليا فى حكمها ان مشروعية قرار الاعتقال مناطها قيام الشبهة الجدية وليس قيام الدليل الحاسم . والشبهة الجدية تعنى فى ضوء ما استقرت عليه أحكام المحكمة الادارية العليا الشبهة التى تقوم على مجرد تحريات الادارة ، وهو ما نرفض التسليم به . انه اذا كنا قد سلمنا ـ وعلى سبيل الاستثناء ـ بتفسير الدواعى التى من اجلها تفرض حالة الطوارىء تفسيرا يستوعب امكانية القبض على من يتهمون بتهريب المخدرات أو الاتجار فيها استنادا الى قانون الطوارىء ، فانا نتشدد فى وجوب أن يقوم قرار الاعتقال فى هذه الحالة على وقائع حقيقية معينة تثبت فى حق الشخص وتدل على خطورته على الأمن العام أو على تواتر اشتغاله بتهريب المخدرات ، وهو الأمر الذى لم يثبت فى الحالة الماثلة التى قام الاعتقال فيها على مجرد أقوال مرسلة عاطلة عن الدليل .



وفى احدى الدعاوى ذكر المدعى انه تاجر حديد ومتعهد مشترى المواد والأدوات والمخلفات التى تعرضها مصالح الحكومة ومن ضمن ما يشترى أجزاء من الأسلحة واجزاء من البنادق التالفة القديمة التى تعرضها مخازن البوليس للبيع باعتبارها من المستهلكات غير الصالحة للعمل ٠ وقد حدث فى ١٤ فبراير سنة ١٩٦٠ ان هاجم محله بعض أفراد المباحث بحجة وجود أسلحة لديه وقاموا بتفتيش محلاته ومخازنه فأسفر التفتيش عن عدم وجود ممنوعات لديه ٠ ومع ذلك فقد قبضت عليه القوة المنوطة بالتفتيش وحجزته ثم اودعته السجن المركزى التابع لشرطة قسم الموسكى ٠ وقد نما الى علمه ان قرارا اداريا صدر فى ١٥ مارس ١٩٦٠ باعتقاله وترحيله الى احد أماكن الاعتقال مع انه لم يرتكب أمرا يستوجب هذا الاعتقال ، اذ ان صحيفة سوابقه بيضاء ، والأصل ان الاعتقال انما يكون للشخص الخطر على الأمن أو الذى يرتكب أمرا من الأمور المستوجبة للعقوبة أو الذى يحكم عليه بعقوبات مقيدة للحرية أو لشروعه فى ارتكاب جنايات أو جنح ٠ ولما كان هذا الموجب غير متوافر فى المدعى فانه يطالب بوقف تنفيذ والغاء قرار اعتقاله ٠

وبجلسة ١٩٦٠/١٠/٤ قضت محكمة القضاء الادارى فى الطلب المستعجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه (١) ٠ ولما طعن فى هذا الحكم أمام المحكمة الادارية العليا حكمت دائرة فحص الطعون فى ١٩٦١/٦/١١ برفض الطعن ٠

وفى ١٩٦١/٤/١٨ قضت محكمة القضاء الادارى فى الموضوع بالغاء القرار المطعون فيه واقامت قضاءها على ان كل قرار ادارى يجب أن يقوم على سبب يبرر اصداره ويدفع الجهة الادارية الى التدخل والعمل ، وهذا الشرط أكثر لزوما بالنسبة للقرارات التى تمس الحريات الشخصية ٠ ويتمثل ركن السبب فيها فى أن يكون حقيقيا لا وهميا ولا صوريا ، وصحيحا مستخلصا استخلاصا سائغا من أصول ثابتة تنتجه ، وقانونيا بأن يتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها فيه قانونا ٠ وجهة الادارة وان جاز لها فى الظروف الإستثنائية ان تتخذ من التدابير السريعة ما من شانه المساس بتلك الحريات على وجه لا يجوز لها مباشرته فى الظروف العادية الا ان التصرف أو التدبير الذى تتخذه فى هذا الشأن يلزم ان يكون ضروريا لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا التصرف أو التدبير هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر ٠

---

(١) القضية رقم ٨٦٩ لسنة ١٤ ق ٠

واذا كانت الأسباب التى استندت اليها الجهة الادارية فى اصدار قرار الاعتقال المطعون فيه تقوم على سوء سيرة المدعى وسمعته وخطورته على الأمن بسبب اتهامه فى عدة قضايا سرقة واستعانته بالمدعو رجب عبده سيد أحمد فى تركيب اجزاء الأسلحة الخردة التى يشتريها من الحكومة وبيعها فى الخفاء لأشخاص يوقع بهم لدى رجال المباحث الذين يقومون بضبطهم ٠ كما تقوم على اتهامه فى القضية رقم ٢٩٦١ لسنة ١٩٥١ جنح الخليفة بسرقة بنزين من القوات المسلحة وفى القضية رقم ٤٥٩٩ لسنة ١٩٥٢ جنح الخليفة بتبديد سيارة ٠ ويبين من تأشيرة السيد وكيل نيابة الخليفة على الطلب المقدم اليه من المدعى باستخراج شهادة بأسماء المتهمين فى هاتين القضيتين أنه لا صفة للمذكور فى القضية الأولى وان القضية الثانية قيدت تحت رقم ١٣٩ لسنة ١٩٥٣ ادارى الاسماعيلية ٠ أما قضية الجناية التى أشارت اليها المباحث فقد اجابت النيابة بأنه صدر قرار باحالتها الى محكمة الجنايات ، وان المدعى ليس متهما فيها اذ هى مقدمة ضد محمد محمود جعفر ، ومن ثم فان ما استندت اليه الادارة من نعت المدعى بالخطورة على الأمن وسوء السيرة والسمعة لا يرتكز على أساس ثابت ٠ وبالتالى فان القرار المطعون فيه الصادر بالقبض عليه وحجزه فى مكان أمين لا يقوم على سبب ، ويتعين الحكم بالغائه ٠

وقد طعن فى الحكم المذكور فانتهت المحكمة الادارية العليا (١) الى الغاء الحكم المطعون فيه ورفض الدعوى ٠ وقالت المحكمة فى أسباب حكمها ما يلى :

ان رقابة القضاء الادارى لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التى تكون ركن السبب فى القرار الادارى تجد حدها الطبيعى فى التحقق مما اذا كانت النتيجة التى انتهى اليها القرار فى هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول ثابتة فى الأوراق تنتجها ماديا أو قانونا ام لا ٠ فاذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من اصول لا تنتجها او كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا يؤدى الى النتيجة التى يتطلبها القانون كان القرار فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفا

---

(١) ع فى ١٩٦٣/١٢/١٤ ، ق ١٣١٥ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٢١ ، ص ٢٢٨ ٠

صدر هذا الحكم برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وكيل المجلس وعضوية المستشارين حسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم سالم مشهور ومحمد مختار العزبى ٠

للقانون . اما اذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونا فان القرار يكون قائما على سببه ومطابقا للقانون .

واستطردت المحكمة قائلة :

ولما كانت الوقائع التى قام عليها قرار الاعتقال المطعون فيه والتى تكون ركن السبب فى هذا القرار لها أصل ثابت فى الأوراق والتحريات والاستدلالات التى تضافرت على استجماع عناصرها وتأييد صحتها أجهزة الأمن المتخصصة وهى المباحث الجنائية بمصلحة الأمن العام والمباحث الجنائية العسكرية (فرع البوليس الحربى - شعبة التنظيم والادارة) والقسم الفنى بادارة المباحث الجنائية بحكمدارية شرطة القاهرة وقد تضمنت التقارير المقدمة من هذه الجهات بيانات ووقائع محددة مفصلة قدرت خطورتها على الأمن واستتبابه لجنة شئون الخطرين بوزارة الداخلية واقر هذه الخطورة وزير الداخلية بوصفه المسئول عن الأمن العام فى ربوع الجمهورية والمنوط به اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لصونه بمقتضى الأمر العسكرى رقم ١٧ الصادر فى ١٩٥٦/١٢/١٩ المعدل بالأمر العسكرى رقم ٣٤ الصادر فى ١٩٥٨/٨/١٢ بتخويل وزير الداخلية بعض السلطات فى مناطق معينة والذى نصت المادة الأولى منه على ان « يعهد الى وزير الداخلية السلطات الآتية : (أ) .. (ب) الأمر بالقبض على المتشردين والمشتبه فيهم ومن يقتضى صون الأمن العام القبض عليهم وحجزهم فى مكان أمين .. وذلك فى المناطق الآتية : (١) محافظة القاهرة ... » . وقد استخلص مصدر القرار النتيجة التى انتهى اليها من الوقائع والأدلة آنفة الذكر استخلاصا سائغا يبرر هذه النتيجة ماديا وقانونا بعد اذ خوله المشرع بصفة استثنائية فى سبيل حماية الأمن العام وصونه سلطة الأمر بالقبض لا على المتشردين والمشتبه فيهم بالمعنى القانونى فحسب ، بل على أى شخص سواهم يقدر ان صون الأمن العام يقتضى القبض عليه وايداعه فى مكان أمين لدرء شره عن المجتمع ومنعه من العبث بالأمن والاسترسال فى تهديده له . ولو لم يسبق صدور حكم جنائى عليه ، وبعد اذ ارتأى فيما سجلته أجهزة المباحث المختلفة على المدعى من نشاط اجرامى ساقت الدليل الكافى عليه ما اقنع عقيدته بسوء سيرة هذا الشخص وانحراف سلوكه بما يشكل خطرا

على الأمن العام ويدخله فى عداد من انصرف اليهم قصد الشارع فى الأمر العسكرى المتقدم ذكره ، فأصدر بناء على هذه الأسباب قراره المطعون فيه بالقبض على المذكور وحجزه فى مكان أمين لضرورة حماية الأمن والنظام من عبثه ، بوصف هذا التدبير الوسيلة الوحيدة لدفع خطره بعد اذ حال حرصه ودهاؤه وتفننه وارهابه وماله دون تمكن يد العدالة من الوصول اليه • وقد توخى بهذا القرار الذى لم يقم دليل على اتسامه بعيب اساءة استعمال السلطة وجه المصلحة العامة • ولا حجة فيما ذهب اليه الحكم المطعون فيه من التشكيك فى جدية الأسباب التى بنى عليها القرار المذكور بمقولة ان القضايا التى اشارت مذكرة المباحث الجنائية الى اتهام المدعى فيها لا صلة له بها ، اذ ان هذا القول لا يطابق الواقع الذى تشهد به سجلات مكتب المباحث الجنائية العسكرية والبطاقة المقدمة صورتها بحافظة مستندات الحكومة ، وهى الخاصة بالمدعى والموجودة بالمكتب الفنى بالمباحث الجنائية بمحافظة القاهرة ، فضلا عن ان عدم تقديم هذا الأخير للمحاكمة فى هذه القضايا بسبب ما عرف عنه من شدة البأس وفرط الحرص وكثرة الأعوان ووفرة المال وبراعة التفنن فى أساليب الخلاص لا ينهض دليلا ينفى عنه سوء السلوك والسيرة أو يغض من خطورته على الأمن ازاء ما هو معزو اليه من نشاط اجرامى ثابت فى نواح أخرى متعددة وهو نشاط يكفى فى ذاته لأن يكون سببا مبررا لحمل القرار المطعون فيه وتأييد مشروعيته حتى مع استبعاد الاتهامات موضوع تلك القضايا • اما منحه ترخيصا لحمل سلاح فلا يدفع عنه ما علق بسلوكه من مآخذ تجعل منه عنصرا خطرا يهدد الأمن العام بعد الذى ثبت من الظروف التى كشفت عنها المباحث من ان هذا الترخيص انما كان وليد عدم الدقة فى التحرى وثمرة المساومة بينه وبين بعض رجال المباحث بمحافظة القاهرة الذين عقد معهم صلات صداقة استعملها فى جعلهم يعاونونه فى الحصول على الترخيص بطريق غير مشروع ويتغاضون عن نشاطه الاجرامى والذين قامت وزارة الداخلية فيما بعد باقصائهم • ومن ثم فان قرار وزير الداخلية المطعون فيه بالقبض على المدعى وحجزه فى مكان أمين يكون مطابقا للقانون • وتكون الدعوى جديرة بالرفض •

تعليق على الحكم السابق :

من المستقر عليه قضاء ، انه اذا كانت الاسباب التى تدفع الى اتخاذ القرار الادارى المتعلق بالحريات العامة اسبابا واقعية ، فان الرقابة القضائية عليها تتفاوت ما بين رقابة على الوجود المادى للوقائع فقط ، الى رقابة على التكييف القانونى لهذه الوقائع ، وقد تصل هذه الرقابة الى حـد الرقابة على الملاءمة ، اى على تقدير الادارة لأهمية الوقائع ، وما اذا كانت هذه الوقائع تكفى لتبرير القرار الذى اتخذته الادارة ام لا (١) ٠

وبعد أن لمست محكمة القضاء الادارى صور الرقابة سالفة الذكر فى حكمها قالت ان القضايا الثلاث التى اتهم فيها المـدعى وكـانت سـبب اعتقـاله لا صلة له بها ، أى أن القول بسوء سيرة المدعى وسمعته وخطورته عـلى الأمن غير سليم ، لأنه اذا كانت الوقائع المنسوبة الى المدعى غير موجودة من الناحية المادية ، فكيف يمكن ان نكيفها التكييف القانونى الذى يؤدى الى نعت المدعى بسوء السيرة والسمعة والخطورة على الأمن ٠ واذا كانت أسباب القرار المطعون فيه قد تخلفت ، فان هذا القرار يكون غير مشروع ٠

أما المحكمة الادارية العليا فاقرت ما تضمنته التقارير المقدمة مـن أجهزة المباحث ضد المدعى من انه خطر على الأمن ، وذلك على الرغم من ثبوت براءته من الاتهامات التى وجهتها أجهزة المباحث ضده ٠

لقد كان حريا فى رأينا بعد أن ثبت ان ما نسبته اجهزة المباحث الى المدعى فى عدة قضايا غير صحيح بالمرة بأدلة قطعية ، ان يلقى ذلك ظلالا كثيفة من الشك على ما ذكرته أجهزة المباحث عن المدعى ، بما من شانه ان يهدره ، لكن على الرغم من ذلك عولت المحكمة على تقارير المباحث وقضت بمشروعية قرار اعتقاله ٠

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان المحكمة الادارية العليا فى هذا الحكم اقرت لنفسها الحق فى الرقابة على الوجود المادى للوقائع ، والرقابة على التكييف القانونى لها ، لكنها لم تتجاوز هذا النطاق لتمارس الرقابة على مدى ملاءمة القرار المتخذ ، أى مدى تناسب محل القرار المتخذ مع سببه ، مع أنه حق معترف به عموما للقضاء الادارى فى مجال الحريات العامة ٠

---

(١) انظر تفصيل ذلك ، د٠ فاروق عبد البر ، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ، ١٩٨٣ ، ص ٣٧٦ وما بعدها ٠

أثر فرض حالة الطوارىء على حق الادارة فى الاستيلاء على العقارات :

قال المدعون شرحا لدعواهم (١) انه بمقتضى عقد بيع رسمى صادر فى ١٩٦١/٨/١٥ ومشهر فى ١٩٦١/٨/١٧ اشتروا المنزل رقم ٥ شارع سليم عبده قسم الوايلى · وتعهد البائعون بأن يسلموا المشترين المبيع خاليا فور التوقيع على عقد البيع · كما قرروا ان المنزل ليس متعلقا به أى حق لأى مستأجر ، ولكن البائعين لم يوفوا بهذا الالتزام مما اضطر معه المدعون الى اخطارهم برقيا بتسليم المنزل والى اعلانهم بالصورة التنفيذية لعقد البيع مع التنبيه عليهم بتسليم المنزل فى المدة القانونية والا لجأ المشترون الى التنفيذ الجبرى ومع ذلك لم يقم البائعون بالتسليم ، فقدم المدعون عقد البيع الرسمى الى قلم المحضرين لتنفيذه واستلام العقار المبيع وحدد يوم ٦١/٩/٢٤ للتنفيذ · وفى هذه اليوم استشكلت زوجة أحد البائعين بمقولة انها مستأجرة للمنزل المبيع وقد قضت المحكمة فى ١٩٦١/١٠/١٢ برفض الاشكال · وقبل التنفيذ تبين ان البائعين اخلوا العقار وسلموه لمنطقة القاهرة التعليمية بناء على قرار استيلاء صادر من محافظ القاهرة وان صدور هذا القرار كان بناء على محضر موقع عليه من شيخ الحارة ومن عضو الاتحاد القومى قررا فيه ان المنزل خال وانه مملوك للسيد / ··· فى حين انه قد بيع للمدعين · وطلب المدعون وقف تنفيذ والغاء قرار الاستيلاء وما ترتب عليه من آثار ·

ثم اقام المدعون دعوى أخرى (٢) ضد نائب رئيس الجمهورية للخدمات ووزير التربية والتعليم ومحافظ القاهرة ومدير المنطقة الشمالية وقالوا ان قرار الاستيلاء الصادر من محافظ القاهرة صححته الادارة اذ استصدرت من نائب رئيس الجمهورية للخدمات قرارا فى ١٩٦١/١١/١٢ بالاستيلاء على العقار المذكور · وقالوا انهم يطعنون على هذا القرار لأنه مشوب بسوء استعمال السلطة · فلم يكن الاستيلاء الأول وليد المصلحة العامة انما كان مقصودا به الاضرار بهم والكيد لهم من قبل البائعين · وقال المدعون ان المنزل لم يكن خاليا وقت الاستيلاء عليه وانما كان مشغولا بهم بمقتضى عقد البيع الرسمى · واذ انتهزت الادارة باتفاقها مع المالكين السابقين فرصة تغيير وضع اليد واستولت على المنزل دون ان تتبع الاجراءات القانونية

---

(١) القضية ٨٨ لسنة ١٦ ق ·

(٢) القضية ٢٠٨ لسنة ١٦ ق ·

السليمة فان هذا الاستيلاء يعتبر من قبيل الغصب لا يصححه صدور قرار جديد بالاستيلاء . وانتهى المدعون الى طلب وقف تنفيذ والغاء قرار نائب رئيس الجمهورية للخدمات .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى بوقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما ثم بالغائهما استنادا الى أن المبنى خلافا لما تضمنته المذكرات المرفوعة بشأن الاستيلاء عليه لم يكن خاليا ، بل الثابت من محاضر المعاينة والاستلام والاشكال فى التنفيذ انه كان مشغولا وانه لم يصبح خاليا الا بعد تسليمه من شاغليه تنفيذا للقرار الصادر من المحافظ وان شاغلى المبنى لم يسارعوا الى اخلائه الا رغبة فى الكيد للملاك الجدد ردا على اجراءات التنفيذ التى اتخذوها قبلهم ، وانه بهذه المثابة لا يمكن اعتبار هذا المبنى خاليا وقت استصدار قرار السيد نائب رئيس الجمهورية . ويقع الاستيلاء عليه فى هذه الحالة مخالفا للمادة الأولى من القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ التى تجيز الاستيلاء فقط على العقارات الخالية .

طعن فى الحكم المذكور أمام المحكمة الادارية العليا التى رأت (١) انه عن قرار الاستيلاء الصادر من محافظ القاهرة بتاريخ ١٩٦١/١٠/١ فان المادة الأولى من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء تنص على انه « يجوز اعلان حالة الطوارىء كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى أراضى الجمهورية او فى منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب او قيام حالة تهدد بوقوعها او حدوث اضطرابات فى الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء » . وتنص المادة الثانية على انه « يكون اعلان حالة الطوارىء وانهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .. » . كما تنص المادة الثالثة فقرة أولى بند ٤ على ان « لرئيس الجمهورية متى اعلنت حالة الطوارىء ان يتخذ بأمر كتابى او شفويا التدابير الآتية : (٤) الاستيلاء على أى منقول أو عقار .. » . كذلك تنص المادة ١٧ منه على انه « لرئيس الجمهورية ان ينيب عنه من يقوم مقامه فى اختصاصاته المنصوص عليها فى

---

(١) ع فى ١٩٦٤/١/٤ ، ق ١١٤٦ ، س ٨ و ٣٨٢ ، س ٩ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٣٥ ، ص ٣٩٣ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وكيل المجلس وعضوية المستشارين حسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم سالم مشهور ومحمد مختار العزبى .

هذا القانون كلها أو بعضها فى كل أراضى الجمهورية او فى منطقة او مناطق معينة منها » • وفى ١٩٥٨/٩/٢٧ صدر القرار الجمهورى رقم ١١٧٤ لسنة ١٩٥٨ بالتطبيق لأحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ سالف الذكر باستمرار اعلان حالة الطوارىء التى كانت قد اعلنت بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦ بالتطبيق لأحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الأحكام العرفية الذى الغى بمقتضى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه •

ومتى كانت حالة الطوارىء باقية كما سلف البيان فان قرار محافظ القاهرة الصادر فى ١٩٦١/١٠/١ بالاستيلاء على المبنى موضوع النـزاع يكون قرارا صادرا ممن يملكه اذ هو يستند الى السلطة المخولة لرئيس الجمهورية فى الاستيلاء على أى عقار بالتطبيق لنص المادة ١/٣ بند ٤ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ سالف البيان • كما يستند الى التفويض الصادر للمحافظين والمديرين او من يقومون بأعمالهم من الحاكم العسكرى العام فى حدود اختصاصه المبين فى القانون رقـم ٥٣٣ لسـنة ١٩٥٤ الملغى بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، الا انه لا يترتب على مجرد الغاء القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ وحلول القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ محله سقوط الأمر المذكور ، مادامت حالة الطوارىء باقية ومادامت نصوص هذا القانون الأخير لا تتعارض مع ذلك الأمر الذى صدر فى الأصل صحيحا • ذلك ان القانون الأخير رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ قد ردد فى المادة ١٧ منه نص المادة ١٧ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ التى كانت تخول الحاكم العسكرى ان يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له لمن يندبه لذلك فى مناطق معينة • ومن المقرر أن القرارات التى صدرت صحيحة فى ظل نظام معين تظل نافـذة ومنتجة لآثارها طالما بقى هذا النظام ولم يرد نص صريح فى قانون بالغائها • وكذلك ليس بذى أثر على نفاذ الأمر المشار اليه ان الحاكم العسكرى العام بعد ان كان فى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ معينا بالشخص اصبح بمقتضى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ رئيس الجمهورية أى معينا بالوظيفة مادام تغيير شخص الحاكم العسكرى العام لا يستتبع سقوط الأوامر الصادرة من سلفه •

وسلطة الاستيلاء على أى عقار المخولة بمقتضى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ هى سلطة مطلقة وغير مقيدة بأى قيد من القيود ولا تتعارض مع سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة لوزارة التربية والتعليم ومعاهدها المخولة بمقتضى القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ معدلا بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ والتى اشترط المشرع لممارستها ان يكون العقار خاليا • بل انها

تعتبر مكملة لها ويمكن الالتجاء اليها لمعالجة الحالة التى تعجز السلطة المخولة بمقتضى القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ عن مواجهتها بسبب عدم خلو العقار المستولى عليه بالفعل ، وفى هذه الحالة لا يجوز الاحتجاج بأن مثل هذا الاستيلاء لا صلة له بالأمن العام ، لأنه ينبغى ان يفهم الأمن العام فى هذا الخصوص بمعناه الواسع حتى يشمل استمرار سير المرافق العامة بانتظام . وغير خاف مالذلك الانتظام فى استمرار سير المرافق العامة من أثر فى استتباب الأمن العام وتوفير الشعور بالطمأنينة لدى الناس . وما من شك فى ان مرفق التعليم هو من المرافق العامة ذات الأهمية الكبرى التى يجب العمل على سيرها باطراد وانتظام .

ومتى كان الثابت من الأوراق ان حاجة منطقة شرق القاهرة التعليمية الى مبان تستوعب طلبة المرحلة الأولى كانت حاجة ملحة ، وان المبنى المستولى عليه يصلح لشغله بمدرسة مرحلة أولى ، فان قرار الاستيلاء الصادر من المحافظ يكون قد قام على سببه المبرر له قانونا وتغيا وجه الصالح العام فبرىء من عيب الانحراف فى استعمال السلطة ، فضلا عن صدوره ممن يملكه .

أما عن قرار الاستيلاء الصادر من نائب رئيس الجمهورية للخدمات بالتطبيق للقانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ بشأن سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة لوزارة التربية والتعليم ومعاهدها ، فواضح انه قرار صدر مؤكدا لزوم المبنى المستولى عليه لوزارة التربية والتعليم بيد ان ذلك لا ينفى عنه انه قرار صحيح مطابق للقانون ، فهو صادر ممن يملكه . ذلك ان القرار الجمهورى رقم ١٦٥٨ لسنة ١٩٦١ فوض نائب رئيس الجمهورية للخدمات فى مباشرة سلطة رئيس الجمهورية فى الاستيلاء المنصوص عليها فى القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ ، وهو قد استوفى شرط خلو العقار المنصوص عليه فى القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ . ذلك ان مفهوم الخلو فى حكم هذا الشرط - كما سبق ان قضت هذه المحكمة - هو الا يكون احد - مالكا أو مستأجرا - شاغلا للعقار عند صدور قرار الاستيلاء عليه حتى لا يترتب على هذا القرار اخراج شاغله جبرا عنه . وهذا هو المحظور الذى اراد الشارع ان يتقيه . ولكن العقار كان مشغولا وقت صدور القرار المشار اليه بحيازة وزارة التربية والتعليم التى صدر لمصلحتها القرار المذكور وهى حيازة مشروعة بحكم قرار الاستيلاء الصحيح الصادر من السيد المحافظ ، ومن ثم فقد تحقق الشرط الذى اوجبه القانون للاستيلاء وهو خلو العقار . وكون القرار سالف الذكر قد صدر

تأكيدا لقرار الاستيلاء الصادر من المحافظ بمقتضى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء لا يعنى انه لغو لا يعتد به وانما هو يحمل على الأخذ بالأحوط فى حالة ما اذا الغى اعلان حالة الطوارىء وسقط بالتالى قرار الاستيلاء الصادر من المحافظ ٠

وانتهت المحكمة الى الغاء الحكمين المطعون فيهما ورفض الدعويين ٠

ملاحظاتنا على الحكم :

هناك عدة ملاحظات يمكن ابداؤها بصدد هذا الحكم :

١ - ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا من ان سلطة الحاكم العسكرى فى الاستيلاء على العقارات هى سلطة مطلقة وغير مقيدة بأى قيد من القيود ، يتنافى مع ما استقرت عليه أحكام محكمة القضاء الادارى فى المرحلة الأولى من قضائها من ان نظام الأحكام العرفية ليس بالنظام المطلق ، وانما هو نظام وضع الدستور اساسه وبين القانون اصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه ، فوجب لذلك ان يكون اجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام وفى نطاق هذه الحدود والضوابط ، والا كان ما يتخذ من التدابير والاجراءات مجاوزا لهذه الحدود أو منحرفا عنها عملا مخالفا للقانون ٠ فالحاكم العسكرى لم يفوض فى اختصاصات مطلقة لا يرد عليها قيد كما قالت المحكمة فى حكمها ، وانما فوض فى اختصاصات محددة ورد النص عليها فى قانون الطوارىء الذى هو دستور حالة الطوارىء ٠ والحاكم العسكرى محكوم فى ممارسته لاختصاصاته بالحدود القانونية ، فان خرج عليها بطلت أوامره ٠

وتطبيقا لذلك فان قرار الحاكم العسكرى بالاستيلاء على العقارات يجب ان يكون مقيدا بالدواعى التى من اجلها اعلنت الأحكام العرفية والا كان باطلا ٠ فاذا كانت الأحكام العرفية قد اعلنت لمواجهة غزو أجنبى فان قرار الحاكم العسكرى بالاستيلاء على العقارات يجب أن يكون مقيدا بهذه الدواعى ، بحيث انه اذا تجاوزها الى دواع أخرى كان قراره غير مشروع ٠ وعلى ذلك فان قرار الحاكم العسكرى بالاستيلاء على العقار فى الدعوى الماثلة لتخصيصه مدرسة قرار مخالف للقانون ٠

٢ - فسرت المحكمة الادارية العليا فى حكمها سالف الذكر عبارة « الأمن العام » بالمفهوم الواسع ليشمل استمرار سير المرافق العامة بانتظام ، لكى تبرر مشروعية قرار الاستيلاء الصادر من الحاكم العسكرى ، باعتبار انه صدر حماية للأمن العام ٠ ونحن من جانبنا لا نوافق المحكمة على هذا

التفسير ، ذلك ان تفسير النصوص المتعلقة بنظام الأحكام العرفية ينبغى ان يكون تفسيرا ضيقا حماية لحقوق الناس وحرياتهم (١) .

وبغض النظر عن رأينا هذا ، فان تفسير المحكمة لعبارة « الأمن العام » تفسيرا واسعا لم يكن له ما يبرره فى الحالة المماثلة ، اذ لم يكن العقار المستولى عليه تشغله مدرسة ويخشى تشريد التلاميذ اذا ما استرد المدعون العقار ، اذ فى هذه الحالة يمكن القول ان الخوف على مستقبل التلاميذ يبرر صدور قرار من الحاكم العسكرى بالاستيلاء استنادا الى ان استمرار سير المرفق يدخل فى اعتبارات الأمن العام ، اى انه من الناحية العملية يمكن ان تفسر عبارة الأمن العام فى هذه الحالة تفسيرا واسعا ويكون هذا التفسير الواسع مقبولا حفاظا على المصلحة العامة . لكن الأمر فى الحالة التى عرضت على المحكمة ليس كذلك . ان الاستيلاء قد تم فى ظل خلافات نشبت بين البائعين والمشترين تلقى ظلالا من الشك حول كيد البائعين للمشترين بقصد عدم تسلم الأخيرين العقار . والاستيلاء تم تمهيدا لاستعمال العقار مدرسة مرحلة أولى ، اى ان الادارة لم تكن فى حالة ضرورة تبرر لها اصدار مثل هذا القرار . كما كان لديها متسع من الوقت يسمح لها بالبحث عن عقار آخر لاستعماله مدرسة ، فالأمر اذن لم يكن يقتضى تفسير عبارة الأمن العام تفسيرا واسعا يبرر قرار الاستيلاء . ان تفسير عبارة « الأمن العام » فى هذه الحالة تفسيرا ضيقا هو الذى كان يتفق مع ظروف الحال . واذ ذهب الحاكم العسكرى الى غير ذلك فانه يكون قد اخطأ ويكون قراره غير مشروع .

٣ - اما عن القرار الصادر بالاستيلاء تطبيقا للقانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ ، بشأن الاستيلاء على العقارات اللازمة لوزارة التربية والتعليم ومعاهدها ، فانه اذا كان القانون المذكور يشترط لامكان الاستيلاء على العقار ان يكون خاليا ، فان الثابت ان العقار لم يلحقه هذا الوصف ، لأنه كان مشغولا فعلا وقت صدور قرار المحافظ بالاستيلاء عليه ، وبالتالى فانه لا يمكن اعتباره خاليا بعد تسليمه للادارة تنفيذا لهذا القرار . وعلى ذلك فان القرار الصادر بالاستيلاء عليه بعد ذلك طبقا للقانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ يكون قرارا غير مشروع .

٤ - يعد هذا الحكم ترديدا لحكم سابق لمحكمة القضاء الادارى ، رأت فيه ان سلطة الحاكم العسكرى فى الاستيلاء على اى عقار هى سلطة مطلقة

---

(١) راجع ما سبق ان قلناه بهذا الصدد ، ص ٧١٣ من هذا الجزء من الكتاب .

وغير مقيدة بأى قيد من القيود • كما فسرت فيه عبارة الأمن العام تفسيرا واسعا شمل استمرار سير المرافق العامة بانتظام (١) •

مدى مسئولية الدولة عن قراراتها فى ظل نظام الأحكام العرفية :

اقام المدعيان عبد المنعم عبد العزيز رسلان وعبد العزيز رسلان دعوى يطلبان الحكم فيها بالزام المدعى عليهم متضامنين بدفع مبلغ ١٠٠٠٠ جنيه تعويضا للمدعى الأول ومبلغ ٥٠ جنيها تعويضا للمدعى الثانى • وقالا بيانا لذلك ان المدعى الأول كان طالبا فى السنة النهائية بمعهد التربية العالى للمعلمين فى السنة الدراسية ١٩٤٩/٤٨ وقد اعتقل فى ١٩٤٩/٢/١٦ دون ان يصدر آمر بذلك • وقد حرمه المعهد من امتحان الدور الأول اذ لم يخطره بميعاد الامتحان • اما بالنسبة للدور الثانى فقد طلب المدعى تأدية الامتحان فرفض طلبه لعدم تأدية الامتحان العملى ولعدم حصوله على ٢٥٪ من نسبة الحضور ، فى حين انه كانت هناك قوة قاهرة تمنعه من الحضور • وقد ترتب على ذلك ان تأخر سنة دراسية كاملة حرم خلالها من مرتبه فضلا عن تأخير اقدميته سنة كاملة عن زملائه • اما المدعى الثانى فقد قبض عليه دون امر اعتقال • ولما عثر على المدعى الأول افرج عنه •

قضت محكمة القضاء الادارى (٢) أولا بعدم اختصاصها بنظر الدعوى فيما يتعلق بطلب التعويض المقدم من عبد العزيز رسلان • ثانيا – بالزام الحكومة بأن تدفع الى عبد المنعم عبد العزيز رسلان مبلغ مائة جنيه والمصروفات المناسبة • وقد أقامت المحكمة قضاءها على انه يبين من الأوراق ان حكمدارية بوليس القاهرة قبضت على المدعى الأول فى ١٩٤٦/٢/١٧ لأن التحريات دلت على انه من اعضاء جماعة الاخوان المسلمين المنحلة بالمعادى وله نشاط خطر على الأمن العام • وقد ارسلت حكمدارية بوليس القاهرة كتابا بذلك فى ١٩٤٩/٢/١٧ برقم ٩٤٧ سرى سياسى الى مدير الأمن العام طالبة استصدار الأمر اللازم باعتقاله ، فأصدر الحاكم العسكرى

---

(١) ق • د فى ١٩٦٠/٤/٥ ، ق ٦٥٣ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٦٢ ، ص ٢٦٤ •

وانظر نقدنا لهذا الحكم ، ص ٧١٣ من هذا الجزء من الكتاب •

(٢) ق • د فى ١٩٥٦/٣/٢٥ ، ق ٣١٢٧ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٦٩ ، ص ٢٥٨ •

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برياسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور •

أمرا فى ١٩٤٩/٢/٢١ باعتقال المدعى وآخرين مستندا فى ذلك الى المرسوم الصادر فى ١٩٤٨/٥/١٤ باعلان الأحكام العرفية فى البلاد المصرية والمرسوم الصادر فى ١٩٤٨/١٢/٣٠ وكتاب حكمدارية بوليس القاهرة السابق الاشارة اليه ؛ وقد رحل المدعى الى معتقل الطور وبقى معتقلا الى أن أفرج عنه فى ١٩٤٩/٩/٢٤ ، وان القبض على المدعى الاول وحبسه من يوم ١٩٤٩/٢/١٧ الى ان صدر أمر الحاكم العسكرى العام فى ١٩٤٩/٢/٢١ باعتقاله قد وقع من رجال البوليس بصفتهم من رجال الضبطية الادارية ، والقرار الصادر فى هذا الشأن من حكمدار بوليس القاهرة أو من يمثله يعتبر قرارا اداريا يخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى من حيث طلب الغائه أو التعويض عنه ، وان القرار سالف الذكر صدر بغير سند من القانون يخول اتخاذ هذا الاجراء المقيد للحرية وفى غير الحالات المبينة على سبيل الحصر فى المادة ١٥ من قانون تحقيق الجنايات والفقرة السابعة من المادة الثالثة من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بنظام الأحكام العرفية التى لا تجيز الأمر بالقبض الا على المتشردين والمشتبه فيهم وليس المدعى من هؤلاء ؛ ومن ثم فان القرار المذكور جاء مخالفا للقانون . اما بالنسبة لاعتقال المدعى بالقرار الصادر من الحاكم العسكرى فى ١٩٤٩/٢/٢١ فان هذا القرار - كأى قرار ادارى آخر - ينبغى أن يكون له سبب ، وهذا السبب هو ان تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو الادارة الى التدخل والا فقد القرار علة وجوده ومبرر اصداره وفقد بالتالى اساسه القانونى الذى يجب ان يقوم عليه . كما يجب ان يكون هذا السبب حقيقيا ، لا وهميا ولا صوريا ، وصحيحا مستخلصا استخلاصا سائغا من اصول ثابتة تنتجه وقانونيا تتحقق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه قانونا . والقرار فيما تقدم جميعه يخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى . كما انه ولئن كانت جهة الادارة فى الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التى تترتب على الوقائع الثابت قيامها والتى من اجلها تتدخل لاصدار قرارها ، الا انه حيثما تختلط مناسبة العمل الادارى بشرعيته ، ومتى كانت الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتصل بالحريات العامة وجب ان يكون تدخل الادارة لاسباب جدية تبرره ، فلا يكون العمل الادارى عندئذ مشروعا الا اذا كان لازما وهو فى ذلك أيضا يخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى ، فاذا ثبتت جدية الاسباب التى بررت هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أى طعن ، اما اذا اتضح أن هذه الاسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات العامة كان القرار باطلا . واذا كان القانون - نظرا الى طبيعة الأحكام العرفية والظروف الدقيقة التى تلابسها عادة - يخول الحاكم العسكرى سلطة تقديرية واسعة يواجه بها ما تقتضيه الحالات الاستثنائية

التى تعرض له من اتخاذ تدابير حاسمة ، بحيث ان المحكمة وهى تعقب على تصرفاته تفعل ذلك بكثير من الحيطة والحذر حتى لا تكون سببا فى تعطيله عن أداء مهمته الخطيرة ، الا انه ينبغى الا تجاوز سلطته التقديرية الحدود الدستورية المرسومة ، والا تتغول بوجه خاص على الحريات بدون مبرر قانونى ، والا شابها عدم المشروعية وانبسطت عليها رقابة هذه المحكمة الغاء وتعويضا ٠

واستطردت المحكمة قائلة : ان الأسباب التى تبرزها الحكومة فى قرارها باعتقال المدعى الأول هى أسباب غير جدية ذلك لأنها تقوم على خطورة المدعى المذكور على الأمن العام وانتمائه الى جماعة الاخوان المسلمين المنحلة ٠ وخطورة الشخص على الأمن العام - لكى يكون سببا جديا يبرر اعتقاله ، وهو اجراء مقيد للحرية - يجب ان تستمد من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وان تكون هذه الوقائع افعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها ، وان مجرد انتماء المدعى الأول - لو صح - الى جماعة ذات مبادىء متطرفة أو منحرفة عن النظام الاجتماعى لا يعنى حتما وبذاته اعتباره من الخطرين على الأمن بالمعنى المقصود من هذا اللفظ على مقتضى قانون الأحكام العرفية مادام لم يرتكب فعلا وشخصيا امورا من شانها ان تصفه حقا بهذا الوصف ٠ وقد كان المدعى عند القبض عليه طالبا بالسنة النهائية بمعهد التربية العالى للمعلمين وكان منتظما ومواظبا على دراسته كما شهدت بذلك ادارة المعهد ، الأمر الذى ينفى عند ابتداء شبهة خطورته على الأمن العام ويؤيد عدم جدية هذا السبب لتبرير اجراء خطير كتقييد حريته الشخصية واعتقاله ٠ وانه متى تبين ان القرار الصادر باعتقال المدعى الأول كان باطلا لمخالفته القانون وترتب على تنفيذه ان لحق الضرر بالمدعى بسبب تقييد حريته الشخصية طوال مدة اعتقاله التى تنفذ فيها هذا القرار وحرمانه من أداء الامتحان بالمعهد ، فان الدعوى من حيث مبدأ التعويض بالنسبة للمدعى المذكور تكون قائمة على أساس سليم من القانون ٠ اما بالنسبة للمدعى الثانى فانه فضلا عن ان الأوراق خلت مما يثبت صحة واقعة القبض عليه ، فان هذه الواقعة على فرض صحتها لا تعدو أن تكون بطبيعتها عملا ماديا يخرج عن اختصاص هذه المحكمة الحكم بالتعويض عنها ٠

طعن السيد رئيس هيئة المفوضين فى الحكم المذكور ، فذهبت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الى اختصاص القضاء الادارى بطلب التعويض

عن اعتقال المدعى الثانى لأن اعتقاله صدر بناء على قرار ادارى من حكمدار بوليس القاهرة فى ١٩٤٩/٢/١٧ بالقبض على أنصار جماعة الاخوان المسلمين . اما من حيث الموضوع فقد ايدت المحكمة ما رددته محكمة القضاء الادارى من مبادىء قانونية واعادت هى ترديده لكنها اختلفت معها فى مدى انطباق هذه المبادىء على خصوصية الدعوى ، وما اذا كان ثمة سبب يبرر اعتقال المدعيين ام لا .

وقد قالت المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد (١) : انه على أثر قيام نفر من جماعة الاخوان المسلمين المنحلة فى أواخر سنة ١٩٤٨ باغتيال رئيس الحكومة القائمة وقتذاك وما لابس هذه الجريمة من وقوع حوادث معينة قام بها أفراد هذه الجماعة رأت الحكومة ان مسئوليتها عن حفظ الأمن وسلامة البلاد وصيانة الأرواح تقتضيها - فى سبيل القيام بهذا الواجب - القبض على كل من توسمت ان له نشاطا خطرا من افراد هذه الجماعة درءا لما عساه ان يكون قد بيّتته طائفة من أفرادها ، وكان هذا الاجراء أمرا لابد منه حفظا للأمن ومنعا لوقوع الجرائم ، تسوغه ظروف الحال وملابساته وقتذاك . وليس من شك فى ان للحكومة فى مثل هذه الحالة الاستثنائية سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير ، اذ بقدر الخطر الذى يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها فى تقدير ما يجب اتخاذه من اجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام . وليس يتطلب من الادارة فى مثل هذه الظروف الخطرة ما يتطلب منها فى الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها . ولا جدال فى ان ما اتخذ من تدابير فى هذا الصدد كانت تقتضيه ظروف الحال ، فليس اشد استهتارا بالأمن ولا أقوى دلالة على خطر مرتكبى هذه الجريمة ودقة تدبيرهم ، ولا أدعى الى اضطراب الأمور من اغتيال رئيس الحكومة فى مقر وظيفته وتحت سمع حراسه وبصرهم وبالرغم من الاحتياطات الشديدة التى اتخذت للمحافظة عليه ، ومن قتل وكيل محكمة استئناف مصر مما روع القضاة فى محراب العدالة ، وغير ذلك من الحوادث الارهابية ، كل ذلك فى وقت كانت البلاد فيه فى حالة حرب وجيوشها خارج البلاد مما لا يؤمن معه فى هذه الظروف ان تستغل هذه الفرصة لاضعاف الروح المعنوية فى البلاد ، وفى وقت هى أشد ما تكون

---

(١) ع فى ١٩٥٧/٤/١٣ ، ق ١٥١٧ ، س ٢ ، مجموعة السنة ٢ ، بند ٩٣ ، ص ٨٨٦ .
صدر الحكم برياسة المستشار السيد على السيد رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين السيد الديوانى والامام الخريبى وعلى بغدادى ومصطفى كامل اسماعيل .

حاجة الى رفع معنوياتها ، فاذا رؤى فى هذه الظروف اعتقال الخطرين من أفراد هذه الجماعة أو من يتوسم ان لهم اتصالا بها وذلك الى ان تستتب الأمور وينجلى التحقيق ، فانه يكون قد قام المسوغ لهذه التدابير ، اذ ليس ابقى لدواعى تطمين النفوس ، وأمكن لاقتلاع منابت القلق فى البلاد من توقى الشر والتحوط من الفوضى والحزم فى معالجة الأمور بالقدر الذى تقتضيه ٠

واردفت المحكمة : انه يتعين التفرقة فى مسئولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من تدابير وتصرفات وهى تعمل فى ظروف عادية تتاح لها فيها الفرصة الكافية للفحص والتبصر والروية ، وبين ما تضطر الى اتخاذه من قرارات واجراءات عاجلة تمليها عليها ظروف طارئة ملحة غير عادية لا تمهل للتدبر ولا تحتمل التردد كالحرب والفتنة والوباء والكوارث ٠ ففى الحالة الأولى تقوم مسئوليتها متى وقع ثمة خطأ من جانبها ترتب عليه ضرر للغير وقامت بين الخطأ والضرر رابطة السببية ٠ وتتراوح هذه المسئولية تبعا لجسامة الخطأ والضرر ٠ اما فى الحالة الثانية فالأمر جد مختلف اذ يوزن الخطأ بميزان مغاير وتقدر المسئولية على هذا الأساس ، فما يعد خطأ فى الأوقات العادية قد يكون اجراء مباحا فى أحوال الضرورة الاستثنائية ، وتتدرج المسئولية على هذا الأساس ، فلا تقوم كاملة الا اذا ارتكبت الإدارة خطأ استثنائيا جسيما يرقى الى مرتبة العسف المتعمد المصطحب بسوء القصد ٠ وتتخفف هذه المسئولية فى حالة الخطأ الظاهر غير المألوف الذى يجاوز الخطأ العادى ولا يرتكن على مبرر يسوغه ٠ وتنعدم كلية فى حالة الخطأ العادى المتجرد عن التعسف فى استعمال السلطة الذى تحمل الادارة على الوقوع فيه ظروف غير عادية وتبتغى به مصلحة عامة تعلو على المصالح الفردية ، ذلك ان المصالح الفردية لا تتوازى مع المصلحة العامة توازى مصلحة الفرد مع الفرد ، وليس يسوغ ان تقوم الخشية من المسئولية عائقا للسلطة العامة عن القيام بواجبها الأسمى فى اقرار الأمن والمحافظة على كيان المجتمع وسلامة البلاد ٠

وقالت المحكمة : انه ظاهر من كل ما سبق بيانه ، انه قام المسوغ الشرعى لما اتخذ من تدابير فى شأن اعتقال المدعى الأول الذى كان من جماعة الاخوان المنحلة ، مما لا وجه معه لمساءلة الحكومة عن التعويض ٠

واضافت المحكمة : انه فى ١٩٥٠/٤/٢٨ صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ ناصا فى مادته الثانية على ان لا تسمع أمام أية جهة قضائية اية دعوى أو طلب أو دفع يكون الغرض منه الطعن فى اى اعلان او تصرف

أو أمر او تدبير او قرار • وبوجه عام اى عمل امرت به او تولته السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية او مندوبوها أو وزير المالية أو احد الحراس العامين أو مندوبيهم عملا بالسلطة المخولة لهم بمقتضى نظـام الأحكام العرفية ، وذلك سواء أكان هذا الطعن مباشرة عن طريق المطالبة بابطال شيء مما ذكر أو بسحبه أو بتعديله ام كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بتعويض أو بحصول مقاصة أو ابراء من تكليف او التزام أو برد مال أو باسترجاعه او باستحقاقه او بأى طريق آخر • ولا تسرى هذه الأحكام على الدعاوى المدنية او الجنائية التى ترفع بناء على طلب وزير المالية عن تصرفات الحراس فى شئون وظائفهم • وقـد قصد باصدار هذا القانون — على ما يبين من المناقشات التى دارت بمجلس الشيوخ — اعفاء القائمين على الأحكام العرفية مما يكونون قد اتخذوه أثناء قيام هذه الاحكام من اجراءات تجاوزوا بها حدود القانون ، باعتبار انهم انما فعلوا ما تقضى به المصلحة العامة وما يمليه واجب الدفاع عن البلاد أو واجب الحيطة والطمأنينة ، والمناط فى ذلك كله ان يكون الحاكم العسكرى وهو يتخذ هذا الاجراء انما يدفع به خطرا أو غائله ، وبعبارة أخرى ان يكون رائده فى ذلك المصلحة العامة ، وليس من شـك فى ان الحـاكم العسكرى عندما اصدر امره باعتقال الخطرين من جماعة الاخوان المسلمين انما كان يستهدف مصلحة عامة •

وبالنسبة للمدعى الثانى فان ما يصدق على المدعى الأول يصدق على حالته ، اذ اعتقاله قد صدر فى الظروف نفسها وللأسباب ذاتها التى صدر فيها القرار بالنسبة للمدعى الأول وتحت تاثير الاعتقاد بأن له اتصالا بتلك الجماعة ولم يستغرق اعتقاله الا اياما معدودات بالقدر الذى استلزم التحقق من أمره فى هذا الخصوص ، ومن ثم فلا وجه لمساءلة الحكومة بتعويض عن ذلك •

ملاحظاتنا على الحكم سالف الذكر :

١ — نفت محكمة القضاء الادارى أن هناك قرارا بالقبض على المـدعى الثانى معتبرة ان هذه الواقعة لا تعدو ان تكون بطبيعتها عملا ماديا يخرج عن اختصاص المحكمة • غـير ان المحكمـة الاداريـة العليـا انتهت الى أن هذا القبض كان تنفيذا لقرار حكمدار بوليس القاهرة فى ١٩٤٩/٢/١٧ بإلقاء القبض على أعضاء جماعة الاخوان المسلمين ، ومن ثم تكون محكمة القضاء الادارى مختصة بنظره •

٢ - ذهبت محكمة القضاء الادارى الى أن الأسباب التى تبرر بهـا الحكومة قرارها باعتقال المدعى الأول تقوم على خطورته على الأمن العام وانتمائه الى جماعة الاخوان المسلمين المنحلة ، وهى أسباب غير جدية • وناقشت المحكمة مدى خطورة المدعى على الأمن والنظام فقالت : ان هـذه الخطورة لكى تكون سـببا جديـا يبرر اعتقـاله يجب أن تسـتمد من وقائع حقيقية منتجـة فى الدلالة عـلى هـذا المعنى ، وان تكـون هذه الوقائع افعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ، وترتبط ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها • وان مجرد انتماء المدعى الى جماعة ذات مبادىء متطرفة او منحرفة عن النظام الاجتماعى لا يعنى حتمـا وبذاته اعتباره من الخطرين على الأمن بالمعنى المقصود من هـذا اللفظ على مقتضى قانون الأحكام العرفية ، مادام لم يرتكب فعلا وشخصيا امورا من شأنها أن تصفه حقا بهذا الوصف •

وما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى فى الحكم سالف الذكر كـان امتدادا لسلسلة من الأحكام السابقة لها انتهت فيها الى هذه النهاية • من هذه الأحكام حكم صادر فى ١٩٥١/٦/٣٠ ، ق ١١٤٢ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٦ ، ص ١٣٩٠ • وحكم صادر فى ١٩٥٤/١١/١٤ ، ق ١١٤٢ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٩ ، ص ١٩٥٦ (١) • وحكم صادر فى ١٩٥٦/٤/٣ ، ق ١٤٠٤٥ س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٩٣ ص ٢٨١ •

غير ان المحكمة الادارية العليا كدأبها منذ انشائها تساهلت الى حد كبير فى التثبت من خطورة الشخص على الأمن والنظام • فلم تتطلب ارتكاب الشخص لأفعال معينة حتى يمكن وصفه بالخطورة ، بل يكفى أن يكون منتميا الى جماعة ذات مبادىء متطرفة وتتوسم الادارة انه خطر حتى يلحقه هذا الوصف ، ويكون هنـاك مبرر لاعتقـاله • ولا يخفى مـا فى هذا الاتجاه من خطورة على حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية •

٣ - اقرت المحكمتان حقهما فى الرقابة على ملاءمة القرارات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة حينما ذكرتا انه ولئن كانت الادارة فى الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير اهمية النتائج التى تترتب على الوقائع الثابت قيامهـا ، الا انه حينما تختلط مناسـبة العمل الادارى بمشروعيته ، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة ، وجب ان يكون تدخل الادارة

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٤٩١ - ٤٩٢ •

لأسباب جدية تبرره . فالمناط والحالة هذه ان يكون التصرف لازما لمواجهة حالات معينة باعتبار هذا الاجراء الوسيلة الوحيدة لمنع الضرر ، وللقضاء الادارى حق الرقابة على قيام هذا المسوغ او عدم قيامه .

٤ - فرق حكم المحكمة الادارية العليا - على عكس حكم محكمة القضاء الادارى - بين مسئولية الدولة فى الظروف العادية ومسئوليتها فى الظروف الاستثنائية . وفى الحالة الأولى تقوم مسئوليتها متى وقع ثمة خطأ من جانبها ترتب عليه ضرر للغير وقامت بين الخطأ والضرر رابطة السببية . اما فى الحالة الثانية فلا تقوم المسئولية كاملة الا اذا ارتكبت خطأ استثنائيا جسيما وتتخفف هذه المسئولية فى حالة الخطأ الظاهر غير المألوف وتنعدم كاية فى حالة الخطأ العادى . ويعد هذا المبدأ امتدادا لما ذهبت اليه محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٩٥٤/١٢/١٤ (١) وحكمها الصادر فى ١٩٥٦/٣/١٨ حينما فرقت بين مسئولية الادارة فى الظروف العادية ومسئوليتها فى الظروف الاستثنائية .

٥ - وتأييدا لما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا من انتفاء مسئولية الدولة إزاء المدعيين ، قالت المحكمة أن المشرع بإصداره القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ قصد اعفاء القائمين على الأحكام العرفية من أية مسئولية عما يكونون قد اتخذوه أثناء قيام هذه الأحكام من اجراءات تجاوزوا بها حدود القانون ، ما دام أن رائدهم فى ذلك كان المصلحة العامة .

وما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد يخالف ما استقرت احكام محكمة القضاء الادارى فى هذا الموضوع ، حيث انتهت بصدد القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ والمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ ، الى ان المنع من سماع الدعوى فى اى تصرف اوامر او قرار صدر من السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية سواء بالطريق المباشر او غير المباشر على هذا النحو الشامل المطلق هو اعفاء لهذه السلطة من اية مسئولية تترتب على تصرفاتها حتى تلك المخالفة لقانون الأحكام العرفية ذاته ، وحرمان الناس حرمانا مطلقا من اللجوء للقضاء وهو ملاذهم الطبيعى طلبا للانتصاف . وليس من شك فى ان اعفاء سلطة عامة اعفاء مطلقا شاملا بغير قيد أو شرط من كل مسئولية تحققت فعلا فى جانبها وحرمان الناس حرمانا مطلقا من اللجوء للقضاء بأية وسيلة من شأنه الاخلال بحقوق الناس

---

(١) راجع تفاصيل هذا فى الجزء الاول من الكتاب ، ص ٥١٢ وما بعدها .

فى الحرية وفى المساواة فى التكاليف والواجبات والانتصاف ، وهى حقوق طبيعية كفلها لهم الدستور ، فيكون القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ والمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٥٢ والحالة هذه قد تضمنا نصوصا تخالف الدستور - ويكونان بالتالى قد وقعا باطلين (١) ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٥٢/٦/٢١ ، ق ١٠٩٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ٥٨٧ ، ص ١٣٥٧ ٠ ق ٠ د فى ١٩٥٢/٦/٣٠ ، ق ٥٦٨ ، س ٣ ، مجموعة السنة ٦ ، بند ٥٦٨ ، ص ١٢٦٦ ٠ ق ٠ د فى ١٩٥٦/٥/٢٠ ، ق ١٤٠٨ ، س ٥ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٣٤٦ ، ص ٣٣٤ ٠ ق ٠ د فى ١٩٥٦/١١/١١ ، ق ١٥٠٨ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ١١ ، ص ١٥ ٠

تقديرنا لموقف مجلس الدولة من السلطات الاستثنائية للادارة :

اتفقت محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا على إعمال نظرية الضرورة ، لتبرير تصرفات الادارة — حتى ولو خالفت القانون — فى الأحوال الاستثنائية ، التى توجب فيها الظروف صيانة أمن الدولة وحسن سير مرافقها العامة .

اما بالنسبة لنظام الأحكام العرفية الذى يعطى للسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة تتغول فيها على اختصاصات السلطة التشريعية والسلطة القضائية ، ويمكن أن تهدر فى ظله حقوق الناس وحرياتهم ، فاختلف فى فى شانه موقف المحكمتين .

فمحكمة القضاء الادارى رأت ان الحاكم العسكرى مهما كانت سلطاته واسعة فانه مقيد بالنصوص الواردة فى قانون الطوارىء لا يجوز له الخروج عليها . وان السبب الذى يبرر اتخاذ قرار يمس حقوق الفرد وحرياته يجب ان يكون سببا جديا مستمدا من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى وان تكون هذه الوقائع افعالا معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها . وانه لا يلجأ الى الاجراء الاستثنائى الا اذا تعذر اتباع الاجراءات المعدة للأوقات العادية ، وأن يكون اللجوء الى الاجراء الاستثنائى بالقدر الضرورى للمحافظة على الأمن العام .

غير ان محكمة القضاء الادارى حادت قليلا عن الاتجاه الذى تبنته فى المرحلة الأولى من قضائها . وفسرت نصوص قانون الطوارىء تفسيرا واسعا ، كما فعلت بالنسبة لعبارة « المشتبه فيهم والمتشردون » وعبارة « الأمن العام » ، وحين فسرت تفسيرا واسعا كذلك الدواعى التى من اجلها تفرض حالة الطوارىء .

اما المحكمة الادارية العليا فقد كانت أقل حرصا من محكمة القضاء الادارى على حماية حريات الأفراد ، ففضلا عن اتفاقها مع محكمة القضاء الادارى على التفسير الواسع لنصوص أحكام قانون الطوارىء ، فانها اكتفت لمشروعية قرار السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية ان يقوم على مجرد الشبهات . كما أنكرت على نفسها احيانا الحق فى رقابة الادارة فى تقديرها لخطورة الوقائع التى تقوم عليها القرارات المتعلقة بالحريات العامة .

ان السلطات الاستثنائية الواسعة الممنوحة للسلطة التنفيذية بمقتضى قانون الأحكام العرفية كانت تملى على المحكمتين ان تفسرا أحكام هـذا القانون تفسيرا ضيقا ، وان تتشددا فى رقابتهما على أعمال هذه السلطة ، وان تصلا فى رقابتهما على هذه السلطة الى الحد الذى يلزمها باحترام حقوق الأفراد وحرياتهم التى كفلها لهم الدستور من جهة وقانون الأحكام العرفية ذاته من جهة أخرى · انه بقدر ما تتسع اختصاصات السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية فانه يتعين ان تتسع وبنفس القـدر مسـاحة الرقابة القضائية عليها ·

المبحث الثالث
التوسـع
فى أعمال السيادة

تمهيـــد :

تحدثنا فى الجزء الأول من هذا الكتاب عن أعمال السيادة ، ماهيتها وتاريخها وأساسها ، ومعيار التمييز بينها وبين غيرها من الأعمال ٠ وتطرقنا الى أعمال السيادة فى مصر ، وكيف حددتها محكمة القضـاء الادارى ، وموقف المحكمة منها فى مجال الحقوق والحريات العامة ٠ وانتهينا الى أن المحكمة وضعت النص الخاص بأعمال السيادة الوارد فى قـانون مجلس الدولة فى الاطار الصحيح المتعارف عليه بشأن هذه الأعمال ، وقفلت بذلك باب التوسع فى مجال أعمال السيادة (١) ٠ والآن ما هو موقف مجلس الدولة المصرى من أعمال السيادة فى المرحلة الثانية من قضائه والتى يتناولها هذا الجزء من الكتاب ؟

فى هذا الصدد سوف نتناول فى مطلبين ، موقف محكمة القضاء الادارى ثم موقف المحكمة الادارية العليا ، من أعمال السيادة ٠

المطلب الأول
موقف محكمة القضاء الادارى
من أعمال السيادة

أولا ـ معيار التفرقة بين أعمال السيادة وأعمال الادارة :

تقول محكمة القضاء الادارى فى تحديدها لهذا المعيار (٢) :

ان معيار التفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الادارية (سواء أكانت أوامر ادارية أم أعمالا مادية) هو معيار مادى اساسه كنه العمل وطبيعته ٠ فأعمال السيادة هى تلك التى تباشرها الحكومة باعتبارها سلطة عامة ،

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٥٢٥ وما بعدها ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٦/١/١٩ ، ق ١٣ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٧٩ ، ص ١٥٧ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برئاسة المستشار عبد الرحمن نصـــير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور ٠

وفى نطاق وظيفتها السياسية · والأعمال الادارية هى تلك التى تقوم بها عادة فى حدود وظيفتها الادارية · الا انه بالرغم من ذلك لم يتيسر وضع تعريف حاسم أو حصر دقيق لأعمال السيادة ، اذ أن ما يعتبر عادة عملا اداريا قد يرقى فى ظروف وملابسات سياسية فى دولة ما الى مرتبة أعمال السيادة · كما ان ما يعتبر عملا من أعمال السيادة قد يهبط فى ظروف أخرى الى مستوى الأعمال الادارية · وهذا النظر جميعه هو ما اتجه اليه الفقه والقضاء الاداريان فى فرنسا ومصر · وقد أورد القانون رقم ١١٢ سنة ١٩٤٦ الخاص بانشاء مجلس الدولة فى المادة السادسة منه كما أورد قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ فى المادة السابعة منه بعض الأمثلة على أعمال السيادة ، ومنها التدابير الخاصة بالأمن الداخلى للدولة والعلاقات السياسية ·

وانتقلت المحكمة الى القول بأن بعض التدابير الخاصة بالأمن الداخلى للدولة تعتبر من أعمال السيادة ، وقد اتجه إلى ذلك الفقه والقضاء ، الا ان هناك بعض التدابير الأخرى المتعلقة بالأمن الداخلى تعد من أعمال الادارة · ولكى نصل الى التمييز بين ما يعتبر من تلك التدابير من أعمال السيادة وما يعد من الأعمال الادارية ،يتعين أن نسلط على الأمر معيار التفرقة المتقدم الذكر · فما تتخذه الدولة من عمل سياسى عام للمحافظة على كيانها أو مصالحها العليا الأساسية يعتبر عملا من أعمال السيادة ، وما تقوم به الدولة من أعمال أو اجراءات استثنائية او عادية لتنفيذ القوانين واللوائح القائمة يعد أعمالا ادارية ·

ونلاحظ على الحكم المذكور ما يلى :

١ — بدأت المحكمة فى تقرير ان معيار التفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الادارية هو كنه العمل وطبيعته ، وهى بذلك قد رددت ما تبنته هذه المحكمة فى المرحلة الأولى من قضائها من اتخاذ معيار طبيعة العمل اساسا لتمييز عمل السيادة عن عمل الادارة (١) ·

غير ان المحكمة نفت ان يكون هذا معيارا حاسما قائلة : أن ما يعتبر عادة عملا اداريا قد يرقى فى ظروف وملابسات سياسية فى دولة ما الى مرتبة أعمال السيادة ، كما ان ما يعتبر عملا من أعمال السيادة قد يهبط فى ظروف أخرى الى مستوى أعمال الادارة ، أى انه قد يطرح جانبا معيار طبيعة

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٥٢٧ .

العمل الذى اشارت اليه المحكمة سلفا ، ويكون المعول عليه فى تحديد الطبيعة القانونية للعمل ليس كنه العمل وانما الظروف الخارجية التى تحيط بهذا العمل • فالظروف السياسية فى بلد ما قد ترفع عملا اداريا ما الى مرتبة أعمال السيادة وقد تهوى بعمل من أعمال السيادة الى مرتبة الأعمال الادارية وذلك بغض النظر عن طبيعة العمل ذاته •

وما ذهبت اليه المحكمة على النحو سالف الذكر يعنى ان المعيار الموضوعى ليس هو وحده الذى يحتكم اليه لتحديد طبيعة العمل ، وانما يحتكم كذلك الى الظروف التى تحيط بالعمل • ولا شك ان ما ذهبت اليه المحكمة على النحو سالف الذكر ناتج عن تأثرها بالظروف التى كانت تمر بها مصر وقتذاك • فما كان يعتبر عملا اداريا فى ظل النظام القديم يمكن أن يعد عمل سيادة فى ظل الثورة •

خلاصة القول فى رأى المحكمة انه ليس ثمة معيار قاطع فى التعرف على أعمال السيادة •

٢ — فرقت المحكمة بين تدابير الأمن الداخلى للدولة التى تعتبر من أعمال السيادة وبين تدابير الأمن الداخلى التى تعد من أعمال الادارة ، وقالت أن ما تتخذه الدولة من عمل سياسى عام للمحافظة على كيانها أو مصالحها العليا الأساسية يعتبر عملا من أعمال السيادة ، وما تقوم به الدولة من أعمال أو اجراءات استثنائية او عادية لتنفيذ القوانين واللوائح القائمة يعد عملا من أعمال الادارة •

ثانيا — قرارات اعتبرتها المحكمة أعمال سيادة :

١ — أمر وزير الداخلية لرجال البوليس بمقاومة الجيش الانجليزى :

تقول المحكمة (١) :

يبين من تحليل الأمر الصادر من وزير الداخلية فى ١٩٥٢/١/٢٥ لرجال البوليس فى القنال ، بمقاومة بعض جنود الجيش البريطانى ، الذين شرعوا فى الهجوم على مخافر البوليس بمنطقة القنال اثر الغاء معاهدة ١٩٣٦ ،

---

(١) ق • د فى ١٩٥٦/١/١٩ ، ق ١٣ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٧٩ ، ص ١٥٧ •

صدر هذا الحكم من الهيئة الخامسة برئاسة المستشار عبد الرحمن نصير وعضوية المستشارين محمد السعيد خضير وعبد المنعم سالم مشهور •

وما يحيط به من اوضاع وملابسات انه لم يكن الا جزءا من الخطة السياسية والتدابير العامة التى اتبعتها الوزارة القائمة وقتئذ فى الحكم فى حيز العلاقات السياسية بينها وبين بريطانيا عقب الغاء المعاهدة سالفة الذكر ، ولم يكن اجراء خاصا نحو فرد أو فريق من المواطنين للمحافظة على الأمن العام . وما دام قد اتضح هذا النظر فلا محل للبحث فى بواعث الخطة المتقدمة الذكر أو فى صوابها من عدمه ، اذ ان ذلك يدخل فى نطاق المسئولية السياسية ولا يتعلق ببحث طبيعة العمل الحكومى من الوجهة الحكومية . ولذلك فان الأمر المتقدم الذكر الصادر من وزير الداخلية يعتبر من التدابير السياسية العامة المتعلقة بالأمن الداخلى ، وهى من أعمال السيادة التى لا تختص هذه المحكمة بنظر دعوى التعويض عنها .

ولا شك أن هذا الأمر يعتبر من الأعمال السياسية التى تتصل بالمصلحة العليا للبلاد ، وبالتالى يعد من أعمال السيادة سواء وفقا لمعيار طبيعة العمل لأنه يدخل فى نطاق أعمال الحكومة لا أعمال الادارة ، او بحكم الظروف والملابسات التى احاطت بصدوره والمتمثلة فى الصراع السياسى الذى كان دائرا بين مصر وانجلترا وقتذاك .

٢ ـ الأمران الصادران بتشكيل محكمة الثورة :

تقول المحكمة (١) :

اتفق الفقه والقضاء على ان الأمرين الصادرين بانشاء وتشكيل محكمة الثورة لهما طبيعة عمل السيادة ، إذ جاء الأمر الصادر فى ١٩٥٣/٩/١٦ بتشكيل محكمة الثورة وبيان الأفعال التى تعرض عليها والعقوبات التى توقعها ناصا فى مادته الأولى على ان تشكل محكمة الثورة على الوجه الوارد بالأمر الصادر من مجلس قيادة الثورة فى ١٩٥٣/٩/١٣ . وقد ورد فى التصريح الذى اعلن به الأمر الصادر بتأليف محكمة الثورة ما يلى : وستنظر هذه المحكمة فيما يقدم اليها من متهمين بالعمل ضد مصلحة البلاد وضد كيان الثورة ، وستصدر أحكامها باسم مجلس الثورة ولا محل لترك ذلك للقضاء العادى وللمحاكم العادية .. وانه مع احترامنا الشديد لجهتنا القضائية التى نكن لها كل اجلال واكبار نحب أن نحيطها بما لها من الهيبة

(١) ق . د فى ١٩٦٦/٤/٢٥ ، ق ٩٠٤ ، س ١٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٣٨٥ ، ص ٧٣٠ .

صدر هذا الحكم من هيئة التسويات برياسة المستشار عبد الرحيم فراج وعضوية المستشارين محمد حامد رضوان وحامد حموده .

والوقار .. وانه لم يحدث فى تاريخ ثورة من الثورات ان احتكمت للقضاء العادى فى أمور حياتها ، فللقوانين العامة قيودها وحدودها ولا يمكن لقضاتها أن يستبعدوا هذه القيود والحدود لأنها شرعت لظروف الحياة الطبيعية .

وما ذهبت اليه المحكمة يعتبر ترديدا لما انتهى اليه القسم الاستشارى سابقا فى شأن محكمة الشعب . اذ قال : ان محكمة الشعب صدر بانشائها وتشكيلها أمر من مجلس قيادة الثورة فى ١٩٥٤/١١/١ . وهذا الأمر إنما صدر على انه عمل من أعمال السيادة دون مجال للقول بانه قد صدر به قانون أو لائحة . وقد صدر هذا الأمر بناء على المادة الثامنة من الدستور المؤقت ، التى تنص على أن يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة السيادة العليا وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافها (١) .

٣ - قرار مجلس قيادة الثورة باعتقال أحد الأفراد حماية للثورة :

تقول المحكمة (٢) :

متى كان يبين من الاطلاع على الأوراق - وعلى الأخص مذكرة وزارة الداخلية المرفقة بالقرار المطعون فيه - ان اعتقال المدعى صدر من مجلس قيادة الثورة ، وصدر بهذا الاعتقال قرار من قائد ثورة الجيش ، وذلك بقصد حماية الثورة والنظام القائم عليها ، فانه بهذه المثابة يكون تدبيرا رأى مجلس قيادة الثورة ثم قائد ثورة الجيش ضرورة اتخاذه لهذا الغرض ، ومن ثم يعتبر - تطبيقا للمادة الثامنة من الاعلان الدستورى - عملا من أعمال السيادة التى لا تختص هذه المحكمة بالنظر فى الطلبات المتعلقة بها ، وذلك بحكم المادة ١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة .

---

(١) فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة المالية والاقتصاد رقم ١٠ فى ١٩٥٦/١/٣ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ١٠٢ ، ص ١٥٨ .

(٢) ق . د فى ١٩٥٦/٤/٢٤ ، ق ١٤٠٤٨ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٣٢١ ، ص ٣٠٩ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد عفت وعضوية المستشارين طه عبد الوهاب وعلى زغلول .

٤ — قرار مجلس قيادة الثورة بالحرمان من تولى الوظائف العامة ومن حقوق أخرى :

ذهب القسم الاستشارى فى احدى فتاويه الى القول (١) :

يقضى قرار مجلس قيادة الثورة الصادر فى ١٤ من ابريل سنة ١٩٥٤ بأن يحرم من تولى الوظائف العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولى مجالس ادارة النقابات والهيئات كل من سبق أن تولى الوزارة فى الفترة من ٦ فبراير سنة ١٩٤٣ الى ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ وكان منتميا الى حزب الوفد وحزب الأحرار الدستوريين والحزب السعدى وذلك لمدة عشر سنوات ، أما من لم يكن منتميا لهذه الأحزاب فلا يحرم الا بقرار من مجلس قيادة الثورة .

وهذا القرار ، وقد قضى بحرمان من تولى الوزارة فى الفترة المحددة فيه من حق تولى الوظائف العامة ومن كافة الحقوق السياسية وتولى مجالس ادارة النقابات والهيئات ، فانه يعد عملا من أعمال السيادة .

★ ★ ★

ومحكمة القضاء الادارى والقسم الاستشارى قدرا فى الحكمين السابقين وكذلك فى الفتويين سالفتى الذكر ، ان الأعمال التى اشارا اليها صدرت اما تحقيقا للمصلحة العليا للبلاد ، واما تطبيقا للمادة الثامنة من الدستور المؤقت التى خولت قائد الثورة تولى اعمال السيادة فى البلاد ، وبالتالى تعتبر من أعمال الحكومة لا من أعمال الادارة .

٥ — قرار الاستغناء عن عدد من الضباط لا يتلاءمون مع الثورة :

فى احدى الدعاوى (٢) نعى المدعى على القرار الصادر باحالته الى المعاش انه لم تتبع فيه الاجراءات الواجبة طبقا لقوانين الجيش ولوائحه وأنه ليس لهذا القرار ما يبرره ، إذ ان المدعى أحيل الى الاستيداع لحين التصرف فى قضية الأسلحة الفاسدة الى أن حكم فيها ببراءته ، وانه طوال مدة خدمته كان مثال الموظف الأمين كما يشهد بذلك ملف خدمته .

---

(١) فتوى أدارة الفتوى والتشريع لوزارة المواصلات رقم ٦٦٨ فى ١٩٥٥/٨/١١ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى ، الجزء الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠ ، بند ١٣٩ ، ص ٢١٠ .

(٢) ق . د فى ١٩٥٦/٣/٧ ، ق ٤٠٧٩ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٢٤٧ ، ص ٢٣٤ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الثانية برياسة المستشار أسماعيل هاشـــور وعضـــوية المستشارين عبد الحميد هاشم وعبد الحميد صدقى .

دفعت الحكومة الدعوى بأن المدعى أحيل الى المعاش بقرار صادر من قائد ثورة الجيش فى يونية سنة ١٩٥٣ ، وذلك بناء على الاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ وبعد موافقة مجلس قيادة الثورة ، كما هو مبين بديباجة القرار المطعون فيه · وانتهت الى طلب الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى ، لأن احالة المدعى الى المعاش تعتبر عملا من أعمال السيادة طبقا للمادة الثامنة من الاعلان الدستورى المشار اليه ·

ورد المدعى بأن هذا العمل لا يعتبر من أعمال السيادة بطبيعته لأن أعمال السيادة يجب أن تتسم بصفة الحكم ، وان ما جرى فى شان المدعى من احالته الى المعاش لا يعدو ان يكون من المسائل الادارية ، التى تجرى كل يوم فى جهة الادارة ، والتى نظمت لها القوانين أوضاعا خاصة كان يجب اتباعها اذا ما أريد فصل الموظف المذكور من الخدمة ·

وقد رات المحكمة أن ما ذهب اليه المدعى يكون محلا للاعتبار فى تبيان ما هو عمل السيادة فى العادى من الأحوال ، الا انه يجب النظر الى الأمر من زاوية أخرى ، وهى ان الثورة قامت على انقاض نظام قديم كانت لـه صفاته وسماته التى تختلف عن العهد الجديد ·

وحيث ان الثورة وقد نجحت اصبحت السلطة الشرعية فى البلاد ، ومن حقها – وهى فى بداية عهدها – ان تتخذ التدابير اللازمة لصيانة أهدافها حتى لا تتعرض لانقضاض اعوان العهد الماضى عليها · وتبعا لذلك فانه اذا ما جاء الاعلان الدستورى الصادر فى ١٩٥٣/٢/١٠ وخول قائد الثورة تولى أعمال السيادة ، وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها ، فانه يتعين على هذه المحكمة أن تنظر الى القرار المطعون فيه وقد صدر فى باكورة أيام الثورة متضمنا عدة اشخاص من الضباط الذين رؤى استبعادهم من وظائفهم التى كانوا يشغلونها ، على انه قرار اتخذ لحمايتها ولتامينها ولتحقيق أهدافها ، ويخرج بذلك عن ولاية هذه المحكمة الغاء وتعويضا ·

٦ ـ قرار رئيس مجلس قيادة الثورة بإحالة موظف الى المعاش :

تقول المحكمة (١) :

تنص المادة الثامنة من الاعلان الدستورى الصادر فى ١٩٥٣/٢/١٠ على ان يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا ، وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافه . والواضح من هذا النص ، ان الاعلان الدستورى قد اعتبر التدابير التى تهدف الى حماية الثورة والنظام القائم عليهـا من أعمال السيادة ، التى لا خلاف فى انها تخرج عن سلطان القضاء ، وهو الاعتبار الصحيح ، لأن المقصود بحماية الثورة فى هذا المجال ، بعد ان قامت وكللت بالنجاح وتوطدت أركانها وأصبحت نظاما سائدا فى الدولة ، هو تأمين سلامتها وصيانتها ، والحيلولة دون العصف بها والثورة عليها ، فالتدابير التى تتخذ فى هذا السبيل تعتبر من التدابير المتعلقة بالدفاع عن سلامة الدولة فى الداخل ، ولا خلاف فى ان هذا النوع من التدابير داخل فى صميم أعمال السيادة .

وعبارة حماية الثورة الواردة فى النص سالف الذكر ، ذات معنى واسع ، لأن الحماية تتدرج مراتبها من تأمين النظام القائم على الثـورة وكفالة سلامته ، حفظا له من القضاء عليه أو اهداره والعصف به ، الى مجرد رعاية هذا النظام ، وتهيئة السبيل امامه ، بتحقيق الأهداف التى قام من أجلها ، والعمل على ابعاد كل ما من شأنه الحيلولة دون بلوغ هذه الأهداف . فكل تدبير يراه قائد الثورة ضروريا لبلوغ هذه الغايات يأخذ حكم أعمال السيادة . ولما كانت الثورة قد قامت حربا على نظام قديم كانت له صفاته وسماته وجاءت بنظم جديدة سياسية واقتصادية واجتماعية ، فمن حقها ، وقد انتهت اليها السلطة الشرعية واستتب لها الأمر ، ان تفرض هذه النظم وتتخذ من التدابير ما يصونها ويحول دون العصف بها والانقضاض عليها ، وما يكفل لها السبيل لبلوغ غايتها . وفى ضوء ذلك كله يتعين النظر الى القرار الصادر من رئيس مجلس قيادة الثورة باحـالة المـدعى الى المعاش .

---

(١) ق . د فى ١٩٥٧/٤/٢٦ ، ق ٣٧١٥ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١١ ، بنـد ٢٦٢ ، ص ٣٨١ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الثانية برياسة المستشار محمد وصفى أباظة وعضوية المستشارين عبد الحميد هاشم وعبد الستار آدم .

ولا يجدى القول بأن فصل الموظفين يخرج بطبيعته عن نطاق حكم المادة الثامنة من الاعلان الدستورى ، وانه من الأعمال الادارية التى تدخل بطبيعتها فى نطاق القوانين واللوائح العادية المنظمة لتعيين وتأديب وفصل الموظفين دون غيرها ، اذ ان هذا الرأى يكون محلا للإعتبار فى تبيان ما هو من أعمال السيادة وما ليس منها فيما يجرى فى العادى من الأحوال • وقرار قائد الثورة باحالة المدعى الى المعاش قد وقع بعد قيام الثورة بقليل ، استنادا الى السلطة الممنوحة لقائد الثورة بالاعلان الدستورى السالف ذكره • فيجب اذن ان ينظر الى الأمر من زاوية أخرى ؛ ذلك انه من حق الثورة ، وقد نجحت واصبحت السلطة الشرعية فى البلاد أن تتخذ من التدابير ما تراه ضروريا لتأمين سلامتها وتدعيم نظامها والسير به قدما لتحقيق أهدافه ، وابعاد كل ما من شانه ان يقف فى سبيل تحقيق هذه الأهداف • وتبعا لذلك يعتبر الاجراء المشار اليه تدبيرا اتخذ لحماية الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافه ، ويخرج بذلك النظر فيه من اختصاص القضاء الادارى •



ونلاحظ على الحكمين السابقين ان المحكمة لم تطبق فيهما معيار طبيعة العمل ، أى ما اذا كان العمل يعد بطبيعته عملا من أعمال السيادة ام مجرد عمل ادارى عادى • لأنها لو اخذت بهذا المعيار لانتهت الى نتيجة مخالفة لما انتهت اليه • فالاستغناء عن الضباط واحالة الموظفين الى المعاش يعدان من المسائل الادارية التى تجرى فى الوزارات المختلفة من حين الى آخر ، والتى تحكمها القوانين واللوائح التى تنظم تعيين وتأديب وفصل الموظفين •

والمحكمة فيما انتهت اليه راعت الظروف غير العادية التى احاطت بصدور هذه القرارات ، وهى أن ثورة اتخذتها بقصد حماية نفسها وحماية النظام القائم عليها • واذا كان الأمر كذلك فإن الظروف غير العادية هذه رفعت هذه القرارات التى هى ادارية بطبيعتها الى مرتبة أعمال السيادة • أى ان المحكمة خلعت صفة أعمال السيادة على هذه القرارات بحكم الظروف السائدة فى المجتمع والظروف الخاصة التى لابست صدور هذه القرارات ، اى أنها أخذت بمعيار الباعث السياسى فى الحقيقة •

٧ ـ الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ والقرارات الصادرة تنفيذا له :

تقول المحكمة فى صدد هذا الأمر والتدابير التى تتخذ تطبيقا له (١) :

انه وان كان الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالاتجار مع الرعايا البريطانيين والفرنسيين والتدابير الخاصة بأموالهم ، الصادر بناء على القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن الأحكام العرفية ، يعد من قبيل أعمال السيادة ، الا ان التدابير التى تتخذ تطبيقا لهذا الأمر سواء ما كان منها فرديا أو تنظيميا تعد قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء الادارى . ولما كان المدعى لا يطعن فى الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ وانما يطعن فى القرار الصادر بشطب اسمه من جدول المراجعين والمحاسبين ، وما ترتب عليه من فرض الحراسة على شخصه ومكتبه فان هذه المحكمة تكون مختصة بنظر الدعوى .

وفى حالة أخرى ذهبت المحكمة (٢) الى ان القاعدة الشرعية هى أن الوقف عبارة عن حبس العين عن ان تكون مملوكة لأحد من الناس وجعلها على حكم ملك الله تعالى والتصدق بريعها على جهة من جهات الخير فى الحال أو فى المآل ، وانه يترتب على ذلك أمران : ان العقار بعد وقفه لا يكون مملوكا لأحد من الناس وبالتالى لا يمكن أن يكون من أموال الأعداء حتى يخضع للحراسة المفروضة على أملاكهم ، كما لا يصح أن يكون محلا لأى عقد أو تصرف ينقل الملكية أو يؤثر فيها ، اذ انه لا يجوز ان يباع او ان يوهب أو يعوض أو يرهن أو يورث ، ويؤول ريعه للجهة الموقوف عليها على سبيل التبرع .

---

(١) ق . د فى ١٩٦١/١/٢٤ ، ق ٤٢٠ ، س ١١ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ٩٦ ، ص ١١٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان .

وتبنت المحكمة هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ١٩٦١/٥/٣٠ فى القضية رقم ٥٧٨ لسنة ١٤ ق حيث الغت القرار المطعون فيه فيما تقضى به من اعتبار المدعية خاضعة لاحكام الامر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ . مشار الى هذا الحكم فى حكم المحكمة الادارية العليا المنشور فى مجموعة السنة التاسعة ، ص ١٩٩ .

(٢) ق . د فى ١٩٦١/٣/٢٨ ، ق ١٤٣ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٥ ، بند ١٣٢ ، ص ١٧٣ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد برياسة المستشار محمد عفت نائب رئيس المجلس وعضوية المستشارين محمد تاج الدين يس ومحمد حامد رضوان .

وتطبيقا لمـا تقدم فان القرار المطعون فيه ، وهو قرار وزير المالية القاضى بتخويل الحارس عـلى أمـوال الرعايا البريطانيين والفرنسـيين والاستراليين سلطة بيع وتصفية المنشئات وغيرها الخاضعة للحراسة يكون قد خالف القانون فيما تضمنه من فرض الحراسة على مبانى الكلية الأسقفية الانجليزية بقسميها باعتبارها من أموال الأعداء البريطانيين والاذن للحارس العام ببيعها رغم ثبوت انها من الأعيان الموقوفة وقفا خيريا ، ويكون هذا القرار باطلا بطلانا مطلقا لانعدام محله دون أن يخل بحق وزارة الأوقاف فى التنظر على أعيان الوقف المذكور استنادا للقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ ٠

غير ان المحكمة ـ وتبنيا لمـا ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا بعد ذلك ـ عدلت عن رأيها السابق بالنسبة للتدابير التى تتخذ تطبيقا للأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ فتقول : (١)

ان الطعن فى التقييم الذى تجريه لجنة تقييم المنشئات الخاضعة للحراسة استنادا الى الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالاتجار مع الرعايا البريطانيين والفرنسيين وبالتدابير الخاصة بأموالهم ، لا يجوز سـماعه بالتطبيق للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩ ، وهذا القانون وان عمل به من تاريخ نشره فى ١٩٥٩/٥/١٦ أى بعد اقامة الدعوى الحالية الا أنه يسرى عليها لأن حكمه مقرر وليس منشئا ٠ فقد ورد بالمذكرة الايضاحية ان الأصل العام هو ان التصرفات والقرارات والتدابير التى اتخذتها وتولتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين رقمى ٥ و ٥ ب لسنة ١٩٥٦ كوزارة المـالية والاقتصـاد والحراس العـامين والخاصـين ونوابهم ومندوبيهم هى من أعمال السيادة التى لا تختص المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجـاتها بنظر الدعاوى التى يكون الغرض منها الطعن فيها سواء بطريق مباشر أو غير مباشر ٠ واكدت المذكرة الايضاحية هذا المعنى فى موضع آخر اذ بينت ان القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٩ جاء استثناء من هذا الأصل العـام عندما اجاز للملاك الفرنسيين ومن فى حكمهم المنازعة فى ثمن ما تم التصرف فيه من أموال وحقوق ٠ ومفاد ما جاء بالمذكرة الايضاحية ان المشرع اعتبر هذه الأعمال من أعمال السيادة ونص صراحة فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٦٤/٥/٥ ، ق ٥٣٦ ، س ١٣ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ١٧٥ ، ص ٣٣٨ ٠

صـدر هـذا الحـكم من هيئـة منازعات الافـراد والهيئـات برياسة المستشـار الدكتور أحمد موسى وعضوية المستشارين عبد الستار آدم والدكتور صالح فؤاد .

وانظر أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة فى هذا الموضوع ، ص ٥٧٥ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب .

على عدم جواز سماع الدعاوى بالطعن فيها مباشرة أو غير مباشرة ، وأبان المشرع نية واضحة فى سريان هذا الحكم على الدعاوى المرفوعة قبل صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩ ٠

ويلاحظ على الأحكام سالفة الذكر أن المحكمة ذهبت فى البداية إلى ان الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالاتجار مع الرعايا البريطانيين والفرنسيين والتدابير الخاصة بأموالهم تعد من قبيل أعمال السيادة ، الا أن التدابير التى تتخذ تطبيقا لهذا الأمر تعد قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء الادارى ٠

غير ان المحكمة وبهيئة أخرى عادت بعد ذلك لتقول ان التصرفات والقرارات والتدابير التى اتخذتها وتولتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمر رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ تعد من أعمال السيادة ، اخذا بما جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩ من ان هذه الأعمال تعد من أعمال السيادة ٠

والمحكمة فى البداية لم تعتد الا بطبيعة العمل فهى التى تحدد وصفه بغض النظر عما تذهب اليه المذكرة الايضاحية ٠ فى حين انها رأت بعد ذلك أن المذكرة الايضاحية حينما تعالج الأمر وتصف عملا ما بأنه من أعمال السيادة فانه يتعين على القاضى أن يسلم بذلك ٠

واتجاه المحكمة فى البداية هو الأولى بالاتباع ٠ فلا عبرة بالوصف الذى تخلعه المذكرة الايضاحية على العمل اذا ما كانت طبيعته تتنافى مع هذا الوصف ٠ فالأمر رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ لا خلاف على انه من أعمال السيادة لأنه خاص بأموال رعايا العدو الذى دخل فى حرب مع مصر ، ذلك ان المستقر عليه قضاء أن الاجراءات التى تتخذ ضد الأجانب فى حالة الحرب تعتبر من أعمال السيادة (١) ٠ لكن الخلاف تمثل فى القرارات الصادرة تنفيذا للأمر المذكور ، ففى حين اعتبرتها المحكمة فى البداية - وبحق - أعمالا ادارية ، اعتنقت المحكمة ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا بعد ذلك من اعتبار هذه الأعمال من قبيل أعمال السيادة (٢) ٠

---

(١) دكتور عثمان خليل ، مجلس الدولة ورقابة القضاء لاعمال الادارة ، الطبعة الخامسة ، ص ١٤٧ — ١٤٨ ٠

(٢) انظر نقدنا لهذا الاتجاه ص ٧٦٦ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب ٠

٨ - تصرفات الجهات القائمة على تنفيذ أوامر فرض الحراسة ، وأوامر رئيس الجمهورية بفرضها :

تقول المحكمة (١) :

اشارت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٣ الى ان الأصل العام ان التصرفات والتدابير والأوامر والقرارات التى اتخذتها أو اصدرتها الجهات القائمة على تنفيذ الأوامر الصادرة بفرض الحراسة على أموال وممتلكات بعض الأشخاص ، سواء كانت تلك الجهات هى نائب رئيس الجمهورية أو وزير الداخلية أو لجنة الحراسات او الحراس العامون والخاصون ونوابهم ومندوبوهم هى من أعمال السيادة التى اتخذتها الدولة تامينا لمكاسب الشعب الاشتراكية ، ومن ثم لا تختص المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها بنظر الدعاوى التى يكون الغرض منها الطعن فى تلك التصرفات .

فالمشرع قد اسبغ على قرارات وتصرفات الجهات القائمة على تنفيذ الأوامر الصادرة بفرض الحراسة حصانة تعصمها من المجادلة فى أمر مشروعيتها . ومنع المحاكم من سماع أية دعوى تهدف الى الطعن فيها ، وبذلك يكون المشرع قد عزل القضاء من نظر أية منازعة من هذا القبيل ، وهذا أمر يملكه المشرع الذى له وفقا للأصول الدستورية ان يعين اختصاص جهات القضاء ويرسم حدود ولايتها .

واذا كان المشرع قد نص فى القانون سالف الذكر على منع سماع دعاوى الطعن فى قرارات وتصرفات الحارس العام ، واعتبرها من أعمال السيادة ، ولم ينص صراحة على عدم الطعن فى الأوامر الجمهورية الصادرة بفرض الحراسة ، فليس معنى ذلك انه قصد ان يترك هذه الأوامر من غير حصانة مع كونها الأصل فى تصرفات الحارس التى عصمها المشرع من الطعن فيها ، إذ تقضى الضرورة بحكم اللزوم ان تكون لأوامر رئيس الجمهورية ذات

---

(١) ق . د فى ١٩٦٥/٦/٢٩ ، ق ١٢٤٦ ، س ١٦ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٣٠١ ، ص ٥٨٦ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وعضوية المستشارين محمود مصطفى حجاج وعادل البندارى .

و ق . د فى ١٩٦٥/١٢/١٤ ، ق ٤٣٢ ، س ١٦ ، نفس المجموعة ، بند ٣٤٣ ، ص ٦٥٨ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة المستشار محمود محمد ابراهيم وعضوية المستشارين محمد عبد العزيز يوسف ومحمد فهمى طاهر .

الحماية لذات الحكمة التى من أجلها صدر التشريع بحماية تصرفات وقرارات الحارس العام ، وهى الحفاظ على مكاسب الشعب ، وجعل هذه القرارات بمنأى من أن تتناولها المخاصمات القضائية بالطعن والتجريح ، ولا ادل على ذلك مما نص عليه القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة فى المادة ٤ التى تقضى بعدم جواز الطعن بأى وجه من الوجوه أمام أية جهة كانت فى قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بفرض الحراسة على أموال وممتلكات بعض الأشخاص ٠

وتعليقا على الحكم سالف الذكر فانا نقول : ان وصف أعمال السيادة لا يصدق على التصرفات والتدابير والأوامر والقرارات التى تتخذها الجهات القائمة على تنفيذ الأوامر الصادرة بفرض الحراسة على أموال وممتلكات بعض الأشخاص والتى حصنتها المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٣ ضد الطعن ٠ إذ هى اما قرارات تصدرها هذه الجهات باعتبارها سلطة عامة فيكون لها صفة القرارات الادارية ، واما تصرفات أخرى تدخل فى مجال القانون الخاص ومن بينها أعمال الادارة والتصرف التى تمارسها هذه الجهات فى شأن الأموال الخاضعة للحراسة ، وهذه التصرفات والقرارات والاجراءات تندرج فى دائرة أعمال الادارة العادية وليست من قبيل التصرفات والأعمال التى تتخذها الدولة فى نطاق وظيفتها السياسية للمحافظة على سلامتها وأمنها ، ولا تعتبر من أعمال السيادة ، ومن ثم تنبسط عليها رقابة القضاء الادارى والعادى بحسب الأحوال ٠

ولا يغير من ذلك ما ورد فى المذكرة الايضاحية للقانون المذكور من ان التصرفات والتدابير والأوامر والقرارات آنفة الذكر هى من أعمال السيادة ، لا تختص المحاكم بنظر الدعاوى التى يكون الغرض منها الطعن فيها ، ذلك ان العبرة فى تحديد التكييف القانونى لأى عمل لمعرفة ما اذا كان من أعمال السيادة ام لا هى بطبيعة العمل ذاته ٠ فلا تتقيد المحكمة وهى بصدد إعمال رقابتها على التصرفات والأعمال المشار اليها بالوصف الذى يرد بالمذكرات الايضاحية أو حتى بالوصف الذى يخلعه الشارع على هذه التصرفات والأعمال متى كانت بطبيعتها تتنافر مع هذا الوصف وتنطوى على اهدار حق من الحقوق التى كفلها الدستور ٠

وعلى ذلك تعد التصرفات والقرارات والتدابير والاجراءات والأعمال التى تأمر بها أو تتولاها الجهات القائمة على تنفيذ جميع الأوامر الصادرة بفرض الحراسة على أموال وممتلكات بعض الأشخاص والهيئات المنصوص عليها فى المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٣ طبقا للتكييف القانونى الصحيح مجرد قرارات وأعمال عادية لا أعمال سيادة ، ويكون النص على تحصينها ضد الطعن أمام القضاء منطويا على مصادرة لحق التقاضى يخالف أحكام الدستور ٠

هذا بالنسبة للتصرفات والتدابير والأوامر والقرارات التى تتخذها الجهات القائمة على تنفيذ الأوامر الصادرة بفرض الحراسة على أموال وممتلكات بعض الأشخاص ٠ لكن ما الحكم بالنسبة الى قرارات رئيس الجمهورية بفرض الحراسة التى يصدرها استنادا الى السلطات المخولة له بمقتضى قانون الطوارىء ٠ هل تعد من أعمال السيادة ؟

فى رأينا ان الأمر الصادر بفرض الحراسة هنا لا يعتبر من أعمال السيادة استنادا الى ان ما يعتبر من هذه الأعمال هو الأمر الصادر باعلان حالة الطوارىء وحده ، اما الأوامر العسكرية والاجراءات الصادرة من السلطة القائمة على تنفيذ حالة الطوارىء أو الأحكام العرفية فانها تعد من قبيل الأوامر والأعمال الادارية التى يختص القضاء بنظرها ٠ وهذا ما اجمعت عليه أحكام محكمة القضاء الادارى فى المرحلة الأولى من قضائها (١) ٠

ثالثا ـ قرارات لا تعد من أعمال السيادة فى نظر المحكمة :

١ - قرار الاعتقال الصادر من قائد الثورة باعتباره حاكما عسكريا عاما :

تقول المحكمة (٢) :

متى كان القرار المطعون فيه ، والخاص باعتقال أحد الأشخاص لخطورته على الأمن العام ، صدر من قائد الثورة باعتباره الحاكم العسكرى ،

---

(١) راجع عكس هذا الراى ، المستشار أبراهيم الشربينى ، حراسة الطوارىء ، طبعة ١٩٦٤ ، ص ١٩٠ - ١٩٤ ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٥٧/٤/١٦ ، ق ٢٣ ، س ٩ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٢٤٤ ، ص ٣٥٤ ٠

صدر هذا الحكم من الهيئة الاولى برياسة المستشار محمد علت وعضوية المستشارين على زغلول ومحمد عبد العزيز البرادعى ٠

استنادا الى القوانين الخاصة بالأحكام العرفية ، فانه لا يعد من أعمال السيادة ، بل يعتبر قرارا اداريا يدخل فى اختصاص المحكمة .

والمحكمة فى هذا الحكم واصلت ما سبق ان استقر عليه قضاؤها فى المرحلة الأولى من انه اذا كان مرسوم اعلان الأحكام العرفية هو دون نزاع من أعمال السيادة ، فان التدابير التى يتخذها القائم على اجراء النظام العرفى ، سواء أكانت تدابير فردية أو تنظيمية ، ليست الا قرارات ادارية يجب أن تتخذ فى حدود القانون ، ويتعين ان تخضع لرقابة القضاء بالطريق المباشر وغير المباشر .

٢ ـ القرار الصادر من نائب الحاكم العسكرى بتوزيع مياه الينابيع :

تقول المحكمة (١) :

ان القرار الصادر من نائب الحاكم العسكرى بتوزيع مياه ينابيع قرية خسفين الواقعة على حدود فلسطين المحتلة بين الفلاحين والمالكين المطلوب التعويض عنه ، لا يعد من أعمال السيادة اخذا بالمعيار الموضوعى لهذه الأعمال . فلا شك ان هذا القرار ـ ولو انه تغيا صيانة الأمن فى المنطقة الجنوبية المتاخمة لحدود فلسطين المحتلة ، الا ان نطاق إعماله لا يمتد الى الأمن الداخلى والخارجى للدولة امتدادا يرفعه الى مستوى أعمال السيادة التى تخرج عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى الغاء وتعويضا ، ومن ثم يتعين الحكم برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى وباختصاصها .

وامتدادا للحكم السابق تقول المحكمة (٢) :

ان الأمر الادارى المطعون فيه الصادر من نائب الحاكم العسكرى بتوزيع مياه الينابيع على الأهلين درءا للخطر الذى يهدد الأمن من جراء منع ماء

---

(١) ق . د فى ٢٨ من نيسان (أبريل) ١٩٦٠ ، ق ١٧٩ ، س ٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٣٤ ، ص ٤٥ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار عادل شعبان وكيل المجلس وعضوية المستشارين مصطفى درويش والدكتور عدنان الخطيب .

(٢) ق . د فى ٢٨ من نيسان (أبريل) سنة ١٩٦٠ ، ق ١٩ ، س ١ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ٣٢ ، ص ٤٤ .

صدر هذا الحكم برياسة المستشار عادل شعبان وكيل المجلس وعضوية المستشارين مصطفى درويش والدكتور عدنان الخطيب .

الشرب والرى عن الفلاحين فى منطقة الزاوية والقنيطرة الخاضعة للإدارة العرفية ـ هذا التدبير الادارى يخضع لرقابة قضاء مجلس الدولة لتقرير ما اذا كان قد اتخذ لمواجهة حالة استثنائية واقعية كانت قائمة من شأنها المساس بالأمن والطمأنينة . ومما لا شك فيه ان الطعن فى هذا القرار الادارى لا يقبل الا فى الميعاد الذى حدده القانون شأن كل قرار آخر يتسم بالصفة الادارية .

* * *

والمحكمة فى الحكمين السابقين قدرت ان تدابير الأمن التى تعد من أعمال السيادة لا تنصرف الى أى اجراء ولا يراد بها كل تصرف يصدر من الحكومة يتصل بمسائل الأمن ، وانما يراد بها تلك الاجراءات العليا ذات الأهمية الكبرى اللازمة للمحافظة على الأمن والدفاع عن كيان الدولة وسلامتها واستقرارها . وما لم تصل تدابير الأمن الى هذه الدرجة من الأهمية فانها تخضع لرقابة القضاء شأنها فى ذلك شأن كافة القرارات الادارية .

٣ ـ تصرفات مدير الأموال التى آلت الى الدولة بمقتضى القانون رقم ١٥٠ / ١٩٦٤ :

ذهبت المحكمة فى هذا الصدد الى ما يلى (١) :

إن تصرفات السيد مدير الأموال التى آلت الى الدولة بمقتضى القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ هى من أعمال التصفية وعمله نفسه هو عمل المصفى . ويقطع فى ذلك القرار الصادر من رئيس الجمهورية رقم ١٨٧٦/١٩٦٤ فى شأن سريان بعض القواعد على الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، اذ عنى القرار المذكور برسم الحدود التى تتبع فى شأن تصفية أموال هؤلاء الاشخاص وما يعتد به من ديونهم وما لا يعتد به ، ولو أراد المشرع غير ذلك لحجب هذه التصرفات عن رقابة القضاء على نحو ما جرت به نصوص القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٣ .

وهذا كله لا علاقة له بالحراسة نفسها المفروضة على هؤلاء الأشخاص وهل تعتبر من أعمال السيادة ، اذ أن اعتبارها كذلك لا يمتد بطبيعة الحال

---

(١) ق . د فى ١٩٦٩/٢/٤ ، ق ١٠١٦ ، س ٢ ، المجموعة فى ثلاث سنوات ، بند ٣٠٠ ، ص ٥٣٧ .

صدر هذا الحكم من هيئة منازعات الافراد والهيئات برياسة الدكتور ضياء الدين صالح نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين عبد الستار جيرة ويحيى الجارحى .

إلى تصفية هذه الحراسات على الوجه الذى نص عليه القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ والقرار الصادر من رئيس الجمهورية رقم ١٨٧٦ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه والصادر إعمالا لنصوص القانون سالف الذكر ٠ وانتهت المحكمة الى ان القرار المطعون فيه قرار ادارى يقبل الطعن بالالغاء ٠

والمحكمة فى الحكم المذكور انتهت الى هذه النتيجة استنادا الى ان القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ برفع الحراسة عن أموال وممتلكات بعض الأشخاص وايلولة هذه الأموال للدولة فى الحدود المنصوص عليها فيه ، قد خلا من نص يماثل ما ورد فى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٣ بتحصين أى تصرف أو قرار أو تدبير او اجراء امرت بـه او تولته الجهات القائمة على تنفيذ جميع الأوامر الصادرة بفرض الحراسة ، وبالتالى فان الطعن فى قرارات مدير الأموال التى آلت الى الدولة بمقتضى القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ جائز قانونا ، باعتبار ان هذه القرارات لا تعدو ان تكون قرارات ادارية ٠

واذا كان الحكم قد أصاب فى النتيجة التى انتهى اليها ، فانه اخطأ فى الأسباب التى أوردها ، ذلك ان المحكمة سلمت بصحة حظر الطعن فى القرارات والتدابير والاجراءات والأعمال التى تامر بها أو تتولاها الجهات القائمة على تنفيذ جميع الأوامر الصادرة بفرض الحراسة عـلى أموال وممتلكات بعض الأشخاص والهيئات المنصوص عليها فى المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٣ ، فى حين ان هذا غير صحيح ، لأن تحصين هذه الأعمال من الطعن ينطوى على مصادرة لحق التقاضى تخالف الدستور ، ولو كان القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ قد اورد نصا مماثلا لنص القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٣ لـمـا حال ذلك دون رقابة المحكمة على تصرفات مدير الأموال (١) ٠

٤ - القرارات الصادرة بالفصل بغير الطـريق التاديبى مـن غـير رئيس الجمهورية :

تقول المحكمة (٢) :

ان القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بتعديل المادة ١٢ من القانون رقم ٥٥

---

(١) أنظر ص ٧٦٦ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب ٠

(٢) ق ٠ د فى ١٩٦٤/١١/١٨ ، ق ٢٢١ ، س ١٢ ، المجموعة فى خمس سنوات ، بند ٢١٤ ، ص ٤٢١ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة الفصل بغير الطريق التاديبى برياسة المستشار مصطفى مرزوق وعضوية المستشارين محمد عبد الجواد حسين ولطفى نجيب عبد الله .

لسنة ١٩٥٩ بتنظيم مجلس الدولة اسبغ صفة أعمال السيادة على قرارات الفصل بغير الطريق التأديبى التى يصدرها رئيس الجمهورية ذاته والذى هو رئيس الدولة طبقا للاعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ من سبتمبر سنة ١٩٦٢ ٠

وهذا القانون ليس تطبيقا لقاعدة عامة وانما هو استثناء من الأصل العام وهذا الاستثناء لا يسمح بالتوسع فى التفسير أو بالقياس عليه ٠ فلا يمكن فى مجال تطبيق هذا القانون ان تعتبر من اعمال السيادة قرارات مجلس الوزراء الصادرة بالفصل بغير الطريق التاديبى ، حيث أنها قرارات صادرة من الهيئة التنفيذية لا من رئيس الدولة ٠

وتاسيسا على ما تقدم ، لا يعتبر القرار الصادر من مجلس الوزراء بانهاء خدمة المدعى عملا من أعمال السيادة ، ولا يخرج عن كونه قرارا اداريا عاديا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظـر فى الطعن فيـه ٠

وامتدادا للحكم المشار اليه سلفا ذهبت المحكمة (١) الى ان صفة أعمال السيادة انما تلحق القرارات الصادرة بالفصل من غير الطريق التأديبى التى ينشئها رئيس الجمهورية ذاته دون سواه ، ومن ثم ولئن كانت المادة ٢٥٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمه نصت على ان « المسائل التى يجب ان يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية تتولاها هيئة المكتب التنفيذى » ٠ واستنادا الى ذلك تملك هيئة المكتب اصدار قرارات الفصل من غير الطريق التاديبى بالنسبة لموظفى مجلس الأمة وذلك بالتطبيق لحكم المادة ٦/٧٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بعد ان نصت المادة ٢٨٥ من اللائحة الداخلية للمجلس على سريان القواعد الخاصة بالعاملين فى الحكومة على العاملين فى المجلس بما لا يتعارض مع أحكام هذه اللائحة ٠ لئن كان ذلك الا أن القرار الصادر من هيئة المكتب لا يعتبر من أعمال السيادة التى تنأى بهذا عن رقابة القضاء الادارى طبقا لأحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ٠

---

(١) ق ٠ د فى ١٩٧١/٢/٣ ، ق ١ ، س ٢١ ، مجموعة السنة ٢٥ ، بند ٦٨ ، ص ٢٦٤ ٠

صدر هذا الحكم من هيئة الجزاءات برئاسة المستشار محمد نبازى حسن وعضـوية المستشارين جمال الدين علما وعلى محمد على ٠

وليس لنا تعليق على الحكمين السابقين سوى القول بأنهما يعتبران ترديدا لما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا عند تعرضها لأحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ، الأمر الذى سنتعرض له تفصيلا فيما بعد (١) .

٥ ـ القرارات الادارية بسحب الترقيات :

تقول المحكمة (٢) :

ان قضاء هذه المحكمة جرى على ان أعمال السيادة هى تلك الأعمال أو الاجراءات العليا التى تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة ادارة ، تباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية ، اذ تتخذها اضطرارا للمحافظة على كيان الدولة واستتباب الأمن فى الداخل أو للذود عن سيادتها فى الخارج وهذه الأعمال تخرج عن رقابة القضاء . ولا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى هذه الطلبات .

واستطردت المحكمة قائلة : متى كان الثابت ان المدعى لا يطلب الغاء التحقيقات التى تقول الوزارة انها تنطوى على وقائع تعتبر من قبيل أعمال السيادة حدثت أثناء خدمة المدعى فى السودان ، وليس من المصلحة العامة أن تكون مثارا لجدل أمام القضاء . متى كان ذلك ، وكانت العبرة فى حصانة القرارات التى تعتبر من أعمال السيادة أن يكون القرار المطلوب الغاؤه هو نفسه عمل السيادة ، فان هذه الحصانة لا تمتد الى الدعوى الحالية ، ذلك ان القرار المطعون فيه من القرارات الادارية العادية التى تصدرها الحكومة باعتبارها سلطة ادارية بشأن الغاء ترقية موظف ، اما كون التحقيقات التى أدت الى صدور القرار المطعون فيه قد تنطوى على وقائع تعتبر من أعمال السيادة ، فان رقابة المحكمة بالنسبة لها فى الدعوى الحالية لا تعدو ان تكون فحصا لها لما ثبت فيها من أمور نسبت الى المدعى من حيث كفايتها أو عدم كفايتها للوصول الى النتيجة التى انتهت اليها الوزارة ، وما اذا كانت الأمور المنسوبة للمدعى لها اصل ثابت فى

---

(١) انظر ص ٧٧٨ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب .

(٢) ق . د فى ١٩٥٧/٦/١٣ ، ق ٦٢١١ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١١ ، بند ٣٣٨ ، ص ٥٥٦ .

صدر هذا الحكم من الهيئة الثالثة برياسة المستشار محى الدين حسن وعضوية المستشارين حسن أيوب وجبريل بطرس .

أوراق التحقيق ، دون ان تنتهى الدعوى الى الغاء هذه التحقيقات ، لأن هذا ليس هو موضوع الدعوى ، وعلى مقتضى ما تقدم ، يكون الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى فى غير محله متعينا رفضه .

والمحكمة فى هذه الدعوى تبنت معيار طبيعة العمل عند تحديدها لأعمال السيادة ، ولما رأت ان القرار المطعون فيه من القرارات الادارية التى تصدرها الحكومة باعتبارها سلطة إدارة قضت باختصاصها بنظر الدعوى .

المطلب الثانى
موقف المحكمة الادارية العليا
من أعمال السيادة

اولا - معيار التفرقة بين أعمال السيادة وأعمال الادارة :

ذهبت المحكمة (١) إلى أن الأصل ان معيار التفرقة بين الأعمال الادارية التى تباشرها الحكومة فى حدود وظيفتها الادارية وبين أعمال السيادة التى تباشرها باعتبارها سلطة حكم مرده الى القضاء الذى ترك له المشرع سلطة تقرير الوصف القانونى للعمل المطروح عليه ، وما اذا كان يعد عملا اداريا عاديا يختص بنظره أو عملا من أعمال السيادة يمتنع عليه النظر فيه . وان ما يعتبر فى بعض الظروف عملا اداريا عاديا قد يرقى فى ظروف أخرى الى مرتبة أعمال السيادة لارتباطه فى ظل الظروف الجديدة بسياسة الدولة العليا أو بأحوالها الاجتماعية أو الاقتصادية المتطورة - واذا كان الأصل على ما تقدم فإن للمشرع ان يتدخل من جانبه لخلع صفة السيادة على بعض الأعمال الادارية ليخرجها بالتبعية من ولاية القضاء ، ولا جناح عليه أن يمارس هذه السلطة وهو مانحها ، وفى هذه الحالة يلتزم القضاء بالوصف الذى خلعه المشرع على هذه الأعمال أو القرارات .

وقد اتفقت المحكمة الادارية العليا فى حكمها مع الرأى الذى انتهى اليه البعض من ان معيار التفرقة بين أعمال السيادة وأعمال الادارة مرده

---

(١) ع فى ١٩٦٦/١٢/١٠ ، ق ٨٠٧ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ٣٧ ، ص ٣٦٥ .

صدر الحكم برئاسة الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس المجلس وعضوية المستشارين الدكتور احمد موسى ومحمد طاهر عبد الحميد ويوسف ابراهيم الشناوى وعباس فهمى محمد بدر .

الى القضاء الذى لـه سلطة تقرير الوصف القانونى للعمل المطروح عليـه ومـا اذا كان عملا من أعمال السيادة أم من أعمال الادارة · وهى بذلك قد تجاهلت المعيارين المعروفين المتخذين اساسا للتمييز بين أعمال السيادة وأعمال الادارة ، معيار الباعث السياسى الذى ظهر انه مناف للديموقراطية ويمثل خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم ، ومعيار طبيعة العمل الذاتية الذى ظهر انه غامض وغير دقيق ولا يخلو من التحكم (١) ·

وقالت المحكمة فى حكمها : ان ما يعتبر فى بعض الظروف عملا اداريا عاديا قد يرقى فى ظروف أخرى الى مرتبة أعمال السيادة ، وهذا يعنى ان وصف العمل وما اذا كان عمل سيادة أو ادارة قد تحدده الظروف التى يصدر فيها العمل ، ومدى خطورته واتصاله بمصالح الدولة العليا ، وليس طبيعة العمل ذاته · فالعمل الذى يعد اداريا بطبيعته قد يرقى بالنظر الى الظروف المحيطة بـه الى مصاف أعمال السيادة ·

خلاصة القول انه لا معيار فى رأى المحكمة تحدد على أساسه أعمال السيادة ، ويغدو هذا التحديد متروكا لسلطان القاضى الذى له أن يستعين فى بيان وصف العمل الادارى الذى يبحثه ، بكافة المعايير المقول بها ، وبكافة الظروف المحيطة بهذا العمل · أى أن عمل السيادة هو كل عمل يقرر لـه القضاء هذه الصفة ·

وفى هذه المرحلة اختلفت المحكمة الادارية العليا مع محكمة القضاء الادارى · فمحكمة القضاء الادارى تعتد اساسا فى تحديد ما اذا كان العمل من أعمال السيادة أم لا بطبيعة العمل ذاته ، أى أنها تعتمد اساسا على المعيار الموضوعى (٢) ، فى حين تعتد المحكمة الادارية العليا اساسا بتقدير القاضى فهو وحده الذى يقرر ما اذا كان العمل من أعمال السيادة أم لا ·

وتستطرد المحكمة الادارية العليا قائلة : اذا كان عمل السيادة متروكا اساسا لتقدير القاضى ، الا أن للمشرع ان يخلع صفة السيادة على بعض أعمال الادارة وان لم تكن من أعمال السيادة ، وعلى القاضى ان يلتزم بالوصف الذى خلعه المشرع عليها · وهذا القول غير مقبول فى رأينا ؛ ذلك ان الأصل أن كل قرار ادارى نهائى يصدر من السلطة التنفيذية يخضع لرقابة القضاء اعمالا لمبدأ الشرعية وسيادة القانون ، الا أنه يستثنى من هذا الأصل قرارات تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية ؛ لأنها لا تقبل بطبيعتها ان تكون

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك : الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٥٢٧ — ٥٢٨ ·

(٢) ق · د فى ١٩٥٦/١/١٩ ، ق ١٣ ، س ٧ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ١٧٩ ، ص ١٥٧ ·

محلا لدعوى قضائية ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء • وتقوم نظرية أعمال السيادة على ان السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين احداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفها سلطة إدارة ، وتعتبر الأعمال التى تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة والأعمال التى تقوم بها بوصفها سلطة ادارة أعمالا ادارية •

إذن فالعبرة فى تحديد التكييف القانونى لأى عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما اذا كان من أعمال السيادة أو عملا اداريا ، هى بطبيعة العمل ذاته ، فلا تتقيد المحكمة وهى بصدد رقابتها بالوصف الذى يخلعه الشارع على تصرفات الإدارة متى كانت بطبيعتها تتنافى مع هذا الوصف ، وتنطوى على اهدار حق من الحقوق التى كفلها الدستور كحق التقاضى •

ثانيا ـ قرارات اعتبرتها المحكمة أعمال سيادة :

١ ـ الأعمال والتدابير التى تتخذ تطبيقا للأمرين العسكريين رقمى ٥ و ٥ب لسنة ١٩٥٦ :

ذهبت المحكمة الادارية العليا بصدد هذه الأعمال والتدابير الى ما يلى : (١)

ان قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن عدم قبول الطعن فى الأعمال والتدابير التى اتخذتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين رقمى ٥ و ٥ب لسنة ١٩٥٦ الخاصين بالاتجار مع الرعايا البريطانيين والاستراليين والفرنسيين وبالتدابير الخاصة بأموالهم ، قضى فى مادته الأولى بأنه « فيما عدا ما نص عليه القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٩ المشار اليه لا تسمع امام أية جهة قضائية أية دعوى يكون الغرض منها الطعن فى أى تصرف أو قرار أو تدبير أو اجراء • وبوجه عام اى عمل امرت بـه

---

(١) ع فى ١٩٦٣/١٢/٧ ، ق ١٥٣٠ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ١٩ ، ص ١٩٩ •

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وكيل المجلس وعضوية المستشارين حسن ايوب والدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم مشهور ومحمد مختار العزبى •

وانظر كذلك : ع فى ١٩٦٤/١/١٨ ، ق ١٢٢١ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٤٠ ، ص ٤٥٦ •

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وكيل المجلس وعضوية المستشارين الدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم مشهور وعزت عبد المحسن ومحمد مختار العزبى •

أو تولته الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين رقمى ٥ و ٥ب لسنة ١٩٥٦ المشار اليهما وذلك سواء أكان الطعن مباشرا بطلب الفسخ أو الالغاء او التعديل او وقف التنفيذ أم كان الطعن غير مباشر عن طريق المطالبة بالتعويض أيا كان نوعه أو سببه » ٠

ولقد جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون المذكور : « ولما كان الأصل العام ان التصرفات والقرارات والتدابير التى اتخذتها أو تولتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين رقمى ٥و ٥ ب لسنة ١٩٥٦ المشار اليهما كوزارة المالية والاقتصاد والحراس العامين والخاصين ونوابهم ومندوبيهم ، هى من أعمال السيادة التى لا تختص المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها بنظر الدعاوى التى يكون الغرض منها الطعن فيها سواء بطريق مباشر كالفسخ أو الالغاء أو التعديل او وقف التنفيذ أو بطريق غير مباشر كالمطالبة بالتعويض أيا كان نوعه أو سببه ، كما لا يجوز الطعن بطريق آخر ٠٠٠ » ٠ وفى ضوء هذه المذكرة فان الشارع أراد أن يسبغ على التصرفات والقرارات والتدابير والاجراءات التى أمرت بها أو تولتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين رقمى ٥ و ٥ب لسنة ١٩٥٦ حصانة تخرجها عن ولاية القضاء فلا تختص المحاكم بنظر الدعاوى التى يكون الغرض منها الطعن فيها بالالغاء أو التعويض ٠ وبذا يمتنع على المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها سماع الدعاوى التى يكون الغرض منها الطعن فى أى عمل أمرت به أو تولته تلك الجهات ، سواء بطريق مباشر كالفسخ أو الالغاء أو التعديل أو وقف التنفيذ أو بطريق غير مباشر كالمطالبة بالتعويض أيا كان نوعه أو سببه كما لا يجوز الطعن فى ذلك بأى طريق آخر ٠

وقد أخذت المحكمة فى تحديدها لأعمال السيادة بما أفصح عنه المشرع من اعتبار عمل ما من أعمال السيادة ٠ فاذا كانت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٩ قد أشارت الى أن الأعمال والتدابير التى اتخذتها الجهات القائمة على تنفيذ الأمرين العسكريين رقمى ٥ و ٥ب لسنة ١٩٥٦ من أعمال السيادة فقد تبنت المحكمة هذا الاتجاه تأسيسا على أن للمشرع ان يتدخل من جانبه لخلع صفة السيادة على بعض الأعمال ويتعين على القضاء الالتزام بالوصف الذى خلعه المشرع على هذا العمل ٠

وما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فى هذا الموضوع مخالف لما انتهت اليه أحكام محكمة القضاء الادارى فى البداية من أن هذه الأعمال والتدابير تعد قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء بعكس الأمر العسكرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ الذى يعد من قبيل أعمال السيادة ٠ ولا شك أن اتجاه

محكمة القضاء الادارى هذا كان هو الاتجاه السليم للأسباب التى فصلناها سلفا (١) ٠

٢ - بعض الأعمال المتعلقة بالحرب :

اقرت المحكمة الادارية العليا فى حكم لها ما جاء فى حكم لمحكمة القضاء ادارى صادر بتاريخ ١٩٥٧/٢/٣ فى الدعوى رقم ١٧٧ لسنة ٦ ق ، من ان من المسلم به ان عملية تفتيش السفن وضبط الغنائم فى أوقات الحرب هى من أعمال السيادة لاتصالها بالتدابير الحربية التى تتخذها الدولة لصون أمنها الخارجى (٢) ٠

وهذا الحكم يعد امتدادا لما تبناه القسم الاستشارى للفتوى والتشريع من انه على مقتضى القواعد المسلم بها فى جميع التشريعات يعتبر اعلان الحرب وما يترتب عليه من آثار للأعمال الحربية من صميم أعمال السيادة ٠٠ وتعفى الدولة على مقتضى تلك القواعد من مسئولية الأعمال التى تجريها بالغا ما بلغ الضرر الناشىء عنها للأفراد ٠ وعلى هذا لا تتحمل الدولة أى تعويض عن الأضرار الناشئة عن الأعمال الحربية ٠٠ الا اذا لم تكن هذه الأضرار نتيجة مباشرة وحتمية لأعمال القتال ، وبشرط عدم وقوعها خارج اقليم الدولة ٠ فاذا كان الأمر كذلك بالنسبة للأعمال الحربية التى تجريها الدولة بنفسها بغية قهر العدو وكسب الحرب ، فمن باب أولى تعفى الدولة من المسئولية عن الأضرار التى تلحق الأفراد من الأعمال التى يجريها العدو (٣) ٠

وما ذهب اليه القسم الاستشارى كان تطبيقا لأحكام قانونى مجلس الدولة الصادرين عامى ١٩٤٦ و ١٩٤٩ ، واللذين نصا على ان المسائل الخاصة بالأعمال الحربية تعتبر من قبيل أعمال السيادة ٠ وبعد صدور قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ واكتفائه بالنص على مبدأ عدم اختصاص مجلس الدولة بنظر طلبات السيادة دون ايراد أمثلة لها ، اعتبرت المحكمة الادارية العليا ان التدابير الحربية التى تتخذها الدولة صونا لأمنها الخارجى تعد من قبيل أعمال السيادة ٠ أى انه سواء قيد القانون المجلس فى قضائه

---

(١) انظر ص ٧٦٢ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب ٠

(٢) ع فى ١٩٥٨/٣/٢٩ ، ق ٦٣٨ ، س ٣ ، مجموعة السنة الثالثة ، بند ١٠٨ ص ٩٨٩ ٠

(٣) فتوى القسم الاستشارى رقم ٧٤ فى ١٩٥٤/٨/١٨ ، مجموعة فتاوى القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنة الثامنة والنصف الاول من السنة التاسعة ، بند ١٢٦ ، ص ١٥٣ ٠

بالنص على أن الأعمال الحربية تعد من قبيل أعمال السيادة ، او تـرك للمجلس حرية تحديد نطاق أعمال السيادة ، فقد كان هناك اتفاق فى الحالتين بين القسم الاستشارى والقسم القضائى على أن الأعمال الحربية تعد من قبيل أعمال السيادة ٠

٢ ـ القرارات الجمهورية باحالة الموظفين العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى (١) :

ذهبت المحكمة الى أن هـذه القرارات تعـد بحكم طبيعتها قرارات ادارية عادية مما تخضع فى الأصل لرقابة القضاء ٠ وقد كانت معتبرة كذلك الى ان صدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى ادخل تعديلا على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالاستثناء منه عن طريق اعتبار القرارات المشار اليها من قبيل أعمال السيادة ، وبذلك تنحسر عنها ولاية القضاء الإدارى بعد ان كانت تشملها فى ظل القوانين السابقة (٢) ٠

وما ذهبت اليه المحكمة يحصن هذه القرارات وذلك بسلب جهـات القضاء ولاية النظر فى الطعون التى توجه اليها ، بينما هى بطبيعتها من صميم الأعمال الادارية التى تجريها الحكومة فى اشرافها على المرافق العامة ٠ فقد تضمنت الدساتير المتعاقبة من سنة ١٩٥٦ حتى عام ١٩٧١ نصوصا على ان رئيس الجمهورية يعين الموظفين ويعزلهم على الوجه المبين بالقانون ، مما يؤيد وصف قرارات تعيين الموظفين وعزلهم بأنها أعمال ادارية تتم وفقا للقانون وليست من أعمال السيادة (٣) ٠

---

(١) تعرضنا لموضوع فصل الموظفين هنا على الرغم مما يبدو ظاهريا انه لا يتعلق بموضوع كتاب فى الحقوق والحريات العامة . لكن الحقيقة غير ذلك ، اذ الامر يتعلق هنـا بحق من الحقـوق العامة هو حق التقاضى ٠

(٢) ع فى ١٩٦٦/١٢/١٠ ، ق ٨٠٧ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ٣٧ ، ص ٣٦٥ ٠

صدر هذا الحكم برئاسة الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس المجلس وعضـوية المستشارين الدكتور احمد موسى ومحمد طاهر عبد الحميد ويوسف ابراهيم الشناوى وعباس فهمى محمد بدر ٠

وراجع تفصيلا أسانيد المحكمة فى اعتبار هذه القرارات من أعمال السيادة حكم المحكمة فى ١٩٦٣/٦/٢٩ ، ق ١٦٠٩ ، س ٦ ، مجموعة السنة ٨ ، بند ١٣٢ ، ص ١٤٤٨ ، وورد ذكره فى ص ٦٤٤ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب ٠

(٣) تراجع تفصيلا انتقاداتنا لاتجاه المحكمة ، ص ٦٤٨ وما بعدها من هذا الجزء من الكتاب ٠

وقد سوت المحكمة بين الموظف الدائم والموظف المؤقت فى هذا الصدد • فتقول : (١)

ليس ثمة شك فى ان قرار اعفاء المطعون ضده من منصب مدير جامعة الاسكندرية هو قرار صادر من رئيس الجمهورية بفصله من وظيفته بغير الطريق التأديبى ، ومن ثم يخضع لحكم القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ وتشمله الحصانة التى اضفاها هذا القانون على قرارات رئيس الجمهورية بالاحالة الى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبى • ولذلك يعتبر هذا القرار من أعمال السيادة بحكم القانون المذكور • ولا ينال من هذه الحقيقة القول بأن علاقته بجامعة الاسكندرية هى علاقة عقدية بعد احالته الى المعاش وتعيينه لمدة مؤقتة قدرها سنتان فهذا لا يمنع من ان تنسحب عليه حصانة عمل السيادة طالما ان انهاء العقد قد تم بناء على قرار من رئيس الجمهورية وان أحكام العقد لا تخرج المطعون عليه من عداد الموظفين العموميين الذين يخضعون للنظام القانونى المعمول به بالنسبة لموظفى الدولة عموما • هذا فضلا عن ان المشرع قصد من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ تحصين سلطة رئيس الجمهورية فى الفصل من التعقيب القضائى باعتبارها عملا من أعمال السيادة استهدافا للغاية التى افصح عنها فى المذكرة الايضاحية للقانون المذكور • فلا يمكن ان يتفق مع تلك الغاية اخراج القرار المطعون فيه من طائفة قرارات رئيس الجمهورية المقصودة بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بزعم انه يتضمن تعيين المطعون عليه بعقد •

ثالثا ـ قرارات لا تعد من أعمال السيادة فى نظر المحكمة :

١ ـ قرارات الفصل الصادرة من غير رئيس الجمهورية :

فى احدى الدعاوى ذهبت المحكمة الادارية لوزارة التربية والتعليم (٢) بعد ان عرضت لنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة بعد تعديله بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ والمذكرة الايضاحية له الى ان عبارات المذكرة تقطع بوجوب اسباغ الحصانة التى تلحق كل أعمال السيادة على كافة القرارات الصادرة بالفصل غير التأديبى ايا كانت الأداة التى صدرت

---

(١) ع فى ١٩٦٥/٢/٢٧ ، ق ١٥٢٧ ، س ٨ ، مجموعة السنة ١٠ ، بند ٧٧ ، ص ٧٤٨ •

صدر هذا الحكم برئاسة المستشار حسن ايوب وكيل المجلس وعضوية المستشارين الدكتور ضياء الدين صالح ومحمد شلبى يوسف وعبد الستار آدم وأبو الوفا زهدى •

(٢) حكمها فى ١٩٦٤/١/٣٠ •

بها مرسوما او قرارا جمهوريا أو قرارا من مجلس الوزراء ، لأنها تصدر جميعها من السلطة التنفيذية بصفتها المهيمنة على مصالح الدولة والمسئولة عن تسيير أمورها والمحافظة على الأمن فيها ·· واذا كان الشارع قد ذكر القرارات الجمهورية وحدها فذلك لأنها أصبحت الصورة الوحيدة التى تصدر بها هذه القرارات منذ اعلان الجمهورية فى ١٩٥٣/٦/١٧ وبعد الغاء مجلس الوزراء منذ عام ١٩٥٦ حيث صدر القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦ متضمنا ادخال بعض التعديلات على التشريعات القائمة عند صدوره ناصا فى مادته الأولى على ان تستبدل بعبارة رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء فى جميع القوانين وغيرها من التشريعات القائمة عبارة « رئيس الجمهورية » ·

وانتهى الحكم الى اعتبار قرارات الفصل بغير الطريق التاديبى الصادرة من مجلس الوزراء من قبيل أعمال السيادة وسوى فى الحكم بينها وبين القرارات الجمهورية ·

غير ان المحكمة الادارية العليا ذهبت (١) الى ان المشرع فى المادة الأولى من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ لم يخلع وصف السيادة على قرارات الفصل ايا كانت السلطة التى اصدرتها وانما خص به القرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية دون سواها ، بمعنى ان المعيار الذى وضعه المشرع فى تحديد هذه القرارات ليس معيارا ماديا بحتا يتمثل فى كنه القرار وطبيعته ، وانما يرتبط الى جانب ذلك بمصدر القرار ذاته ، اذ يلزم ان يكون القرار صادرا من رئيس الجمهورية وذلك لاعتبارات قدرها تتصل بالضمانات التى تحيط بهذا النوع من القرارات دون غيرها · ولو أراد الشارع ان يبسط الحصانة على القرارات الاخرى التى سبق صدورها من مجلس الوزراء لما اعوزه النص على ذلك · ومن ثم فان الحكم الذى شرعه القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ لا يسرى على القرارات التى صدرت من مجلس الوزراء بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبى تطبيقا لأحكام القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ ·

---

(١) ع ق ١٩٦٦/١٢/١٠ ، ق ٨٠٧ ، س ١٠ ، مجموعة السنة ١٢ ، بند ٣٧ ، ص ٣٦٥ ·

وفى حكم ثان مماثل تقول المحكمة (١) :

يبين من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ومن مذكرته الايضاحية ان المشرع لم يخلع وصف أعمال السيادة على قرارات الفصل عن غير الطريق التأديبى ايا كانت السلطة التى تصدرها ، وانما خص بهذا الوصف القانونى القرارات التى ينشئها رئيس الجمهورية ذاته لا القرارات التى ينشئها غيره . ولم يكن ذلك من المشرع عن غير قصد وانما كان لحكمة مقصودة قدرها وبينها واسندها الى ظروف الاحوال والملابسات والضمانات والاوضاع القائمة وقت اصدار القانون المذكور . كما يبين ان تخصيص المشرع للقرارات التى ينشئها رئيس الجمهورية بالوصف القانونى المذكور هو استثناء من الاصل . اذ ان القرارات المذكورة لا تخرج فى الأصل من حيث طبيعتها عن كونها قرارات ادارية . ومتى كان الأمر كذلك فانه لا يجوز ان يسرى الحكم الذى شرعه القانون سالف الذكر على الأوامر الملكية والمراسيم وقرارات مجلس الوزراء التى صدرت فى الماضى بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبى ذلك أنها قرارات لم ينشئها رئيس الجمهورية والقانون المشار اليه انما حصن القرارات التى ينشئها رئيس الجمهورية . واذ صح أن سلطة مجلس الوزراء فى فصل الموظفين عن غير الطريق التأديبى كانت فى الماضى نظيره من الناحية الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية فى هذا الشأن فى الوقت الراهن ، فان هذا التماثل بين السلطتين لا يستتبع مطلقا سريان حكم القانون المبين آنفا على الأوامر الملكية والمراسيم وقرارات مجلس الوزراء التى صدرت فى الماضى بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبى ، ذلك ان حكم القانون المشار اليه ليس تطبيقا لقاعدة عامة وانما هو استثناء من الأصل . والاستثناء لا يسمح بالتوسع فى التفسير ولا يقبل القياس . هذا الى جانب عدم توافر العلة التى يرتبط بها هذا الحكم وعدم تحقق الحكمة التى توخاها المشرع . فأما عن عدم توافر العلة فذلك لأن السلطة التى أراد المشرع اطلاق يدها وتحصين قراراتها التى من هذا القبيل هى سلطة رئيس الجمهورية وحدها وليست سلطة أخرى . وأما عن عدم تحقق الحكمة فذلك لأن حصانة هذه السلطة هى وليدة ظروف الأحوال والملابسات والضمانات والأوضاع القائمة وقت اصدار القانون المذكور وليست وليدة

---

(١) ع ف ١٩٦٤/٢/٨ ، ق ١٥٨٥ ، س ٧ ، مجموعة السنة ٩ ، بند ٥٢ ، ص ٦١٢.

صدر هذا الحكم برياسة المستشار مصطفى كامل اسماعيل وكيل المجلس وعضوية المستشارين حسن أيوب والدكتور ضياء الدين صالح وعبد المنعم مشهور ومحمد مختار العزبى .

ظروف الأحوال والملابسات والضمانات والأوضاع الماضية التى صدرت فى كنفها أوامر ملكية أو مراسيم او قرارات خاصة من مجلس الوزراء بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبى ·

وانتهت المحكمة الى انه لما كان المدعى قد فصل بقرار من مجلس الوزراء وليس بقرار من رئيس الجمهورية فان قرار فصله لا يعد من قبيل أعمال السيادة بحسب أحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ·

وامتدادا للقضاء سالف الذكر ، ذهبت المحكمة الى ان القرارات التى اضفى عليها القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ حصانة عدم الخضوع لرقابة القضاء باعتباره اياها من أعمال السيادة هى قرارات السيد رئيس الجمهورية · ولما كان المدعى لم يفصل بقرار منه بل بقرار من المشرف على الهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضى فان فصله لا يعتبر من قبيل أعمال السيادة (١) ·

والتفسير الذى تبنته المحكمة لأحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ يتعارض مع المنطق ، كيف يكون القرار الصادر بالفصل من رئيس الجمهورية عملا من أعمال السيادة ويكون القرار الصادر بالفصل من مجلس الوزراء مثلا عملا اداريا · هل المستوى الوظيفى لمصدر القرار هو الذى يحدد طبيعة القرار وما اذا كان عمل سيادة أو عمل ادارة ، فى حين ان طبيعة القرار واحدة ! !

انا لا نشك فى أن الذى حدا بالمحكمة الى سلوك هذا الاتجاه على الرغم من عدم منطقيته ، هو التمسك بحرفية نصوص القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ التى تمثل استثناء ورد على اختصاص المحكمة الأصيل بنظر قرارات فصل الموظفين · هذا من جهة ومن جهة أخرى فانا نعزو هذا الاتجاه الى رغبة المحكمة فى التضييق بقدر الامكان من نطاق أحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ·

وبالطبع لم يكن هناك حل لتلافى عدم المنطقية هذا الا بالرجوع الى طبيعة القرارات التى أوردها القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ وتحديد ما اذا

---

(١) ع فى ١٩٦٦/١١/٥ ، ق ٧٤٣ و ٧٤٨ ، س ٩ ، بند ٥ ، ص ٣٠ ·

صدر الحكم برئاسة الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس مجلس الدولة وعضوية المستشارين عادل عزيز زخارى وعبد الستار آدم ويوسف الشناوى وعباس بدر ·

كانت من أعمال السيادة أم من اعمال الادارة ، لا التسليم باعتبارها من أعمال السيادة بنص القانون • اذا بحثت المحكمة الأمر على هـذا النحـو لانتهى بها الحال الى اعتبار هذه الأعمال جميعا من أعمال الادارة العادية الخاضعة لرقابة القضاء لا فرق فى ذلك بين قرارات صادرة من رئيس الجمهورية وقرارات صادرة من غيره ، وبالتالى لما كان لعدم المنطقية التى ذكرناها سلفا أى وجود •

٢ ــ قرارات اعادة التعيين والنقل :

ذهبت المحكمة الى ان القرارات التى تعتبر من أعمال السيادة وفقا لنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة حسب مفهومها الصحيح واخذا بما ورد فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بتعديل المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة ، هى القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية التى تتضمن اسقاط ولاية الوظيفة عن الأشخاص الذين تتبين الحكومة انهم غير صالحين لأداء الخدمة العامة ، سواء باحالتهم الى الاستيداع أو المعاش أو بفصلهم ، فلا يدخل ضمنها القرارات التى لا تستهدف تحقيق هذا الأثر وهو تنحية الموظف عن الخدمة العامة ، كالقرارات الصادرة بتعيين موظفى وزارة فى وزارة أخرى اذا ما أجاز القانون ذلك ، والقرارات الصادرة بالنقل من وظيفة الى أخرى ، ولذلك فلا تشملها الحصانة التى أراد المشرع اضفاءها على القرارات المشار اليها فى المادة ١٢ سالفة الذكر •

وانتهت المحكمة الى القول بان ما ذهبت اليه ادارة قضايا الحكومة ، من ان القرار المطعون فيه تضمن فصل المدعى من وظيفته بالنيابة الادارية من غير الطريق التأديبى ، وتعيينه فى وظيفة أخرى ، مما يترتب عليه خروج القرار فى شقه الخاص بالفصل عن ولاية مجلس الدولة عملا بنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة ، قول غير سليم (١) •

وهذا التفسير من جانب المحكمة ضيق كذلك من نطاق القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى يحول بين المتضرر وبين اللجوء الى القضاء للمطالبة بما يراه حقا لـه •

---

(١) ع فى ١٩٦٨/١١/٢٣ ، ق ٦٧٩ ، س ١٢ ، مجموعة السنة ١٤ ، بند ١٠ ، ص ٧٩ •

صدر هذا الحكم برئاسة الدكتور محمود سعد الدين الشريف رئيس المجلس وعضـوية المستشارين عادل عزيز زخارى ويوسف الشناوى ومحمد صلاح الدين السعيد ومحمد بهجت عتيبـة •

٣ ـ القرارات الصادرة من وزير التموين استنادا الى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ :

ذهبت المحكمة الادارية العليا (١) الى انه لا تعتبر القرارات الصادرة من وزير التموين استنادا الى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ من قبيل أعمال السيادة ، لأن القرارات الادارية التى تصدر بالاستيلاء تنفيذا للمرسوم بالقانون سالف الذكر تكون من القرارات الادارية التى يجب ان تتخذ فى حدود القانون ، والتى يتعين خضوعها اعمالا لمبدأ سيادة القانون لرقابة القضاء ، وتنأى هذه القرارات الادارية بذلك عن أعمال السيادة ، تلك الأعمال التى تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة ادارة ٠٠٠ ولا يغير من طبيعة هذا القرار صدوره قبل العدوان الاسرائيلى ، ذلك ان مواجهة هذا الظرف الاستثنائى وما يتطلبه من ضرورة اتخاذ تدابير سريعة وحاسمة لضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة فى التوزيع من شأنه ان يمنح السلطة المختصة القائمة على تموين البلاد حرية واسعة فى تقدير ما يجب اتخاذه من التدابير والاجراءات بمقتضى سلطة تقديرية تختلف فى مداها لا فى وجوب بسط الرقابة عليها عن السلطة التقديرية التى تتمتع بها الحكومة فى الظروف العادية ٠

وما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا فى هذا الحكم يعد امتدادا لما استقرت عليه محكمة القضاء الادارى منذ بواكير أحكامها من انه لا يعتبر من قبيل أعمال السيادة ما تصدره الحكومة من قرارات تنفيذا للقوانين واللوائح ، اذ ان مثل هذه القرارات تندرج فى دائرة أعمال الحكومة العادية ، وليس لها من الشأن والأهمية الخطيرة ما يرفعها الى مرتبة الأعمال المتعلقة بالسياسة العليا للدولة ، ومادام هناك نص فى القوانين واللوائح يتضمن ما يجب اتخاذه من الاجراءات او ما يلزم توافره من الشروط لإتمام عمل من أعمال الادارة ، فالقرار الادارى الذى يصدر بالتطبيق لهذا النص يكون من القرارات التى تتعلق بتنفيذ القوانين واللوائح ولا صلة لها بأعمال السيادة (٢) ٠

---

(١) ع ق ١٩٧١/٢/٢٠ ، ق ٧١٨ ، س ١٥ ، مجموعة السنة ١٦ ، بند ٢٥ ، ص ١٦٧ ٠

(٢) انظر الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٥٣٢ ٠

تقديرنا لموقف مجلس الدولة من اعمال السيادة :

تبنت محكمة القضاء الادارى فى المرحلة الأولى من قضائها معيارا موضوعيا لتحديد أعمال السيادة لم تحد عنه هو معيار طبيعة العمل (١) ٠ وكانت نتيجة ذلك انها بهذا المعيار وضعت نظرية أعمال السيادة فى اطارها الصحيح ، حامية بذلك حقوق الناس وحرياتهم ٠

غير ان الحال تبدل فى المرحلة الثانية التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ٠ ففى هذه المرحلة تمسكت محكمة القضاء الادارى بالمعيار الموضوعى كقاعدة عامة ، لكنها اضافت الى القاعدة استثناء طغى عليها هو ان ما يعتبر عادة عملا اداريا قد يرقى فى ظروف وملابسات سياسية فى دولة ما الى مرتبة أعمال السيادة والعكس صحيح ٠

ثم تغير الحال بعد ذلك من جديد بحكم للمحكمة الادارية العليا ذهبت فيه الى ان القاضى هو صاحب السلطة فى تقرير الوصف القانونى للعمل المطروح عليه ٠ واضافت الى هذه القاعدة قولها ان ما يعتبر فى بعض الظروف عملا اداريا عاديا قد يرقى فى ظروف أخرى الى مرتبة أعمال السيادة ، وانه اذا اضفى المشرع وصف عمل السيادة على عمل ما التزم القاضى بهذا الوصف ٠

وكانت النتيجة النهائية لهذا التحول ان معيار الباعث السياسى (٢) الذى هجر من قديم عاد الى الظهور فى قضائنا من جديد ، ذلك أن الأحكام الخاصة بأعمال السيادة التى صدرت فى هذه الفترة سلمت بأن ما تراه الثورة ماسا بسلامتها — ولو كان عملا اداريا بحتا — يعتبر من أعمال السيادة ٠

والسؤال الذى يطرح نفسه هنا هو لماذا وقف مجلس الدولة من أعمال السيادة هذا الموقف فى هذه الفترة ؟

ان الرجوع الى الأصل التاريخى لنظرية أعمال السيادة يكشف لنا عن أن مجلس الدولة الفرنسى لجأ الى تبنى هذه النظرية لعدة أسباب ، منها محاولة تفادى الصراع مع السلطة ، اى ان اتفاقا ضمنيا عقد بين مجلس الدولة الفرنسى وبين السلطة التنفيذية مؤداه ان تترك هذه السلطة

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٥٢٧ ٠

(٢) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ٥٢٧ ٠

مجلس الدولة قائما يمارس اختصاصاته فى مقابل عدم رقابته لبعض اعمالها المسماه بأعمال السيادة ·

وفى رأينا ان اتفاقا ضمنيا شبيها بهذا الاتفاق عقد عام ١٩٥٥ بين مجلس الدولة المصرى وبين الثورة · هذا الاتفاق مؤداه ترك مجلس الدولة يمارس وظيفته فى مقابل ان يتنازل المجلس عن رقابته للأعمال التى ترى الثورة انها ضرورية لسلامتها ·

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن ما حدث لرئيس مجلس الدولة الدكتور السنهورى فى مارس عام ١٩٥٤ ، وما اعقب ذلك من اعادة تشكيل مجلس الدولة عام ١٩٥٥ ونقل بعض أعضائه ذوى الصلة الوثيقة بالسنهورى الى خارج المجلس القى بظله على مجلس الدولة · وكانت الخشية ان يمثل بمجلس الدولة من جديد دافعا لأن يتخذ مجلس الدولة الموقف الذى اتخذه من أعمال السيادة ·

وأخيرا فإن الحكم الديكتاتورى للبلاد قوى من شعور الخشية هذا لدى المجلس ، ودفعه الى الاستمرار فى التسليم بصفة أعمال السيادة لأعمال ادارية بحتة ·

تعقيب على الباب الثانى

ليس هناك من شك فى ان مساحة الحرية فى المجتمع المصرى ، فى الفترة التى يعالجها هذا الجزء من الكتاب ، قد تقلصت ، إذ فقد الناس والى حد كبير حرياتهم الشخصية وحرية الرأى وحرية الصحافة والنشر وحرية الاجتماع والحريات السياسية ٠

وازداد تدخل الدولة فى الحريات الاقتصادية ٠ فانعدمت حرية التجارة والصناعة أو كادت ٠ وضيق الى حد كبير على حرية العمل ٠ وفرضت قيود شتى على حق الملكية ٠ فبالاضافة الى القيود التى وردت على حق الملكية فى المرحلة التى عالجها الجزء الأول من هذا الكتاب ، والمتمثلة فى نزع الملكية والاستيلاء المؤقت والاستيلاء لدواعى التعليم والتموين ، فرضت قيود جديدة على هذا الحق كما بعثت قيود أخـرى كانت قـد توارت فى الظل ، فظهر الاستيلاء وفقا لقانون التعبئة العامة ، والاستيلاء لضمان تموين القوات المسلحة ، ووضع الأموال تحت الحراسة ، والتاميم ، واخيرا المصادرة ٠

وكان طبيعيا مع ذبول الحريات العامة ، أن يجد بعض القابضين على زمام السلطة ـ تحقيقا لمصالحهم ـ الفرصـة مواتيـة لأن يتحكموا وان يستبدوا ، وأن يزرعوا الخوف فى قلوب الناس ، وأن يدوسوا باقدامهم حقوق الناس وحرياتهم ٠

فى ظل هـذه الظروف لم يكن أمام الناس سـوى مجلس الدولـة يهرعون اليه طالبين حمايته ٠ ان تاريخ مجلس الدولة المشرف فى حماية حقوق الناس وحرياتهم كان يزين لهم اللجوء اليه مؤملين خيرا على يديه ٠ لكن المحكمة الادارية العليا لم تقم بالدور المؤمل منها ، فلم تحرص على حماية حريات الناس الشخصية أو حرية الرأى او الحريات السياسية ٠٠ الخ ٠ كما لم تقف من معوقات الحرية موقفا صلبا ، فكم من القوانين غير الدستورية حكمت المحكمة بدستوريتها ، وكم من الاجراءات الاستثنائية غير السليمة قضت المحكمة بمشروعيتها ، وكم من الأعمال الادارية البحتة خلعت عليها المحكمة وصف أعمال السيادة ٠

واذا كانت محكمة القضاء الادارى فى هذه الفترة قد وقفت فى مجمل

احكامها ، موقفا شجاعا ، ارادت به ان تتابع خطاها فى المرحلة الأولى من قضائها ، فانها كانت كمن يصرخ فى البرية لا سميع له ولا مجيب · كان حكمها يصدر اليوم لتلغيه المحكمة الادارية العليا غدا · لم يكف المحكمة الادارية العليا انها خيبت آمال الناس فيها ، بل عوقت كذلك الدور الجليل الذى كانت تقوم به محكمة القضاء الادارى برئاسة المستشار محمد عفت ·

واذا كان هذا هو حال القسم القضائى بمجلس الدولة ، فان دور القسم الاستشارى فى هذه الفترة قد انكمش · لم تعد هناك مشاكل قانونية هامة ومؤثرة تتعلق بالحقوق والحريات العامة يطلب منه الرأى فيها ، ربما عزوفا من الثورة عن الإحتكام الى رجال هذا القسم للحكم على تصرفاتها وتوجيهها وجهة قد لا ترضاها · وربما لأنها استقطبت حولها نفرا من رجال القانون زينوا لها طريق الخروج على القانون بما يعدونه لها من تشريعات وما يقدمونه لها من فتاوى ، فلم تعد بحاجة الى الاستعانة برأى القسم الاستشارى · ومع مرور الأيام فقد القسم الاستشارى الى حد ما الدور المهيأ والمؤهل قانونا للقيام به ، دور الناصح الأمين للحكومة ·

وأخيرا لقد قلت فى الجزء الأول من هذا الكتاب ، ان القاضى الادارى عندما يتعرض لقضية من قضايا الحقوق والحريات العامة ، يكون محكوما بعدة عوامل ، منها الظروف التى يعيش فيها مجتمعه سياسية واقتصادية واجتماعية (١) · واذا كان موقف مجلس الدولة فى المرحلة الثانية من قضائه قد وجهته الى حد بعيد هذه الظروف ، فانه لم يكن هناك بالطبع أمل فى ان يبدل المجلس موقفه من الحقوق والحريات الى الأفضل الا اذا تغيرت فى البلاد الظروف والأحوال ، وهو ما تحقق فى المرحلة الثالثة من قضاء مجلس الدولة ، حيث انطلق المجلس من جديد يؤكد ويدعم حقوق الناس وحرياتهم · وهذا حديث مجاله الجزء الثالث من هذا الكتاب ·

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الكتاب ، ص ١٤ ·

وبعد ...

احسب وقد شارف هذا الجزء من الكتاب على الانتهاء ، ان هناك حاجة ماسة لأن اركز على ثلاث نقاط تحتاج منى إلى بيان .

★ ★ ★

النقطة الأولى خاصة بحوادث الاعتداء على القضاء ، ابتداء من الاعتداء على الدكتور السنهورى عام ١٩٥٤ مرورا بالاعتداء على مجلس الدولة عام ١٩٥٥ وانتهاء بالاعتداء على القضاء كله عام ١٩٦٩ . وقد فصلت هذه الاعتداءات الثلاثة ، وقائعها واسبابها ونتائجها ، وأبديت رأيى فيها وفيمن ارتكبها او ساهم فى ارتكابها .

ويقينا سوف يثير ما كتبته فى هذا المجال ، غضب بعض الزملاء الذين القيت عليهم باللائمة وحملتهم جزءا من مسئولية هذه الاعتداءات ، أو غضب ابنائهم الزملاء منى . وفى الحقيقة كانت النقطة التى تشغلنى كثيرا عند كتابة هذا الجزء من الكتاب هى : كيف استطيع أن اتجاهل دورا قام به بعض الزملاء وفى الوقت ذاته ادعى للقراء انى اقول لهم الحقيقة كل الحقيقة . كنت بين خيارين الأول : ان اتجاهل كل ما يتعلق بهم حفاظا على الزمالة فتصير الصورة التى اردت رسمها لهذه الاعتداءات غير امينة وغير كاملة . الثانى : ان أكون صادقا مع نفسى ومع قرائى واقول ما اعتقد انه الحقيقة ، على الرغم مما اتوقعه من الغضب الذى قد يجتاح بعض الزملاء منى . ولقد آثرت الخيار الثانى ، لأنه اذا كان الزملاء كل الزملاء احباء الى نفسى فان الحقيقة احب الى منهم جميعا . لذلك قلت ما اردت قوله واعتقدت انه الحقيقة .

★ ★ ★

اما النقطة الثانية فخاصة بالنقد الشديد الذى وجهته الى أحكام المحكمة الادارية العليا فى الفترة من ١٩٥٥ الى ١٩٧١ . فقد يتساءل البعض : كيف ينتمى الكاتب الى مجلس الدولة وينقده بهذه القسوة ؟ الا يتعارض ذلك مع ولائه لمجلس الدولة وحبه له !! الم يكن من الأجدر به ان يقدم مبررات للموقف الذى اتخذه مجلس الدولة من الحقوق والحريات العامة بدلا من توجيه النقد اليه !!

واجيب عن هذا التساؤل فاقول : اما ولائى لمجلس الدولة فلا نهاية له ، واما حبى له فحب بلا حدود . ان هذا الولاء وذلك الحب هما اللذان

دفعانى اصلا الى كتابة هذا الكتاب ، وهما اللذان دفعانى كذلك لأن اكون قاسيا فى نقدى · ان الولاء والحب لمجلس الدولة ينبغى الا يقفا عقبة تحول دون نقده ، والا كان الولاء كاذبا والحب مجرد ادعاء · انه ليتعين علينا نحن أعضاء مجلس الدولة ان نتقدم غير هيابين لننقد أنفسنا وأعمالنا ، مادام ذلك فى اطار موضوعى جاد ، ومادام الهدف من ذلك نبيلا وجليلا ·

وفضلا عما سبق ، فانه ليست هناك مؤسسة فى بلاد تعيش فى بحر من المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية كبلاد العالم الثالث ، يمكن أن تسير باطراد الى الأمام ، إنها تبطىء أحيانا ، وقد تتعثر فى خطاها أحيانا اخرى ، كما قد تتراجع الى الوراء احيانا ثالثة بحكم ظروف شتى موضوعية وذاتية · واذا كان هذا أمرا مسلما به ، فانه يمكن أن يرد على مجلس الدولة كما يرد على غيره من المؤسسات ، اذ قد يتراجع مجلس الدولة عن بعض اتجاهاته التحررية لهذا السبب أو ذاك ، وهنا ينبغى التصدى له بالنقد ، والعيب هنا ليس فى نقده وانما فى تبرير موقفه او فى التزام الصمت حياله ·

واخيرا فانا اذا كنا قد انتقدنا موقف المحكمة الادارية العليا فى الفترة من عام ١٩٥٥ حتى عام ١٩٧١ ، فقد احتفينا بدور محكمة القضاء الادارى فى الفترة التى رأسها فيها محمد عفت وهى الفترة من عام ١٩٥٥ حتى عام ١٩٦١ · ذلك ان مجلس الدولة على الرغم من الظروف الصعبة التى كانت تحيط به وتكاد تعصف بكيانه ، فانه كان يقاوم ، وكانت القوة الكامنة فيه تتمثل فيما تصدره محكمة القضاء الادارى برئاسة محمد عفت من أحكام ، الأمر الذى هيأ مجلس الدولة فى المرحلة الثالثة من قضائه ، وبعد ان تكسرت بعض الأغلال التى كانت تعوق مسيرته ، لأن يستأنف من جديد دوره العظيم فى حراسة القانون والحرية والعدالة والتقدم ·

وليس هناك من شك ، فى ان نقدنا لمجلس الدولة الذى يسكن فينا ، يعنى ان لدينا الشجاعة للاعتراف بأخطائنا ، ومن يملك شجاعة الاعتراف بأخطائه هو وحده الذى يستطيع ان يتجاوزها ، وهو وحده الذى يستطيع السير قدما الى الأمام بعزم صادق وخطى ثابتة · وفى المقابل فان قبول مجلس الدولة بلا حساسية للنقد الذى نبديه ، معناه ان لديه من القوة الذاتية ما يؤهله للانتصار على الضعف الذى اعتراه يوما ، لينطلق فى ثقة على طريق المستقبل ، متحررا من كل ما يشده الى الوراء ، محاطا باحترام الناس له وتقديرهم لدوره ·

اذن فنقدنا لمجلس الدولة لا يقدم دليلا على عدم ولائنا وحبنا له ، بقدر ما ينهض معلنا عن هذا الولاء وذلك الحب ·

★ ★ ★

وفى النهاية ، فان النقطة الثالثة تتعلق بما كتبته عن عبد الناصر ونظام حكمه · لسوف يقول البعض أنى متجن على شخص عبد الناصر وعلى نظام حكمه ، وذلك بالتأكيد غير صحيح · ان عبد الناصر انسان يخطىء ويصيب ، وعبد الناصر زعيم له انجازاته وله عثراته · ومن حق مصر علينا ان نقيمه بروح موضوعية ، فذلك وحده هو الكفيل بتصحيح مسارها ووضع اقدامها على الطريق السليم ·

سوف يتهمنى البعض بانى جردت عبد الناصر من الفضائل ليبدو فى الصورة متآمرا وديكتاتورا · الم يتآمر على السنهورى لرغبة الأخير فى العودة بالبلاد الى طريق الديموقراطية !! الم ينقل أو يعزل دون حق بعض اعضاء مجلس الدولة ثم كثيرا من أعضاء الهيئات القضائية بعد ذلك !! الم يضع على رأس جيشه بهدف الاستئثار بالسلطة قيادة فاشلة فكان ان لقى وطنه الهزائم العسكرية فى كل مكان !! الم يقتل بديكتاتوريته خلايا مجتمعه النشطة من أحزاب ونقابات وجمعيات ·· فأشاع فى شعبه روح الفردية والسلبية !!

صحيح لقد صورت عبد الناصر بهذه الصورة ، لكن هذا جزء من صورة عبد الناصر وليس الصورة الكاملة له · ان هذا الكتاب ليس كتابا عن عبد الناصر حتى يتعقب ايجابياته وسلبياته ويسجل المحصلة النهائية لنظام حكمه ، وانما هو كتاب عن مجلس الدولة المصرى والحريات العامة ، وبالتالى لم يكن له الا ان يتعرض للعوامل التى اثرت على مجمل أحكام المجلس فى هذه الفترة · وكان عليه لتحقيق ذلك ان يتعرض فقط لموقف عبد الناصر من السنهورى ومن أعضاء الهيئات القضائية · وان يتناول نظام عبد الناصر فى أضعف حلقاته ، وهى قضية الحرية والديموقراطية · اما عن موقف عبد الناصر من السنهورى ومن اعضاء الهيئات القضائية فقد قلت فيه ما أزعم صوابه · اما عن نظام عبد الناصر وقضية الحرية والديموقراطية فلا أشك أن منصفا للحقيقة يمكن ان يقول غير ما قلت فى هذا الصدد · ان غياب الحرية والديموقراطية فى ظل هذا النظام — أيا كانت الأسباب والمبررات — حقيقة اثرت على حياة ومستقبل المجتمع المصرى · ان الخوف والرعب اللذين نشرهما النظام طالا كل مخلص فى مصر — لمجرد ان له تحفظات على سياسات هذا النظام أو مسلكه — فتوقفت

ملكة الخلق والابداع فيه ، وعجز عن النطق لسانه ، وكف عن التفكير عقله ، فكان ما كان ، تحطمت آمال شعب ودفنت احلام أمة ٠

ولقد كان لجو الرعب هذا تاثير سلبى على كل من أمسك بالقلم فى مصر ، ولو كان القابض على هذا القلم قاضيا حصنه القانون من العزل والنقل ومنحه استقلالا فى مواجهة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية ٠ لقد صار جائزا فى عرف هذا النظام أن يعزل القضاة أو ينقلهم الى وظائف أخرى أو يلقى بهم فى غياهب السجون ، لذا كان ممكنا ان يهتز القلم فى ايدى بعضهم ، وهذه بلا شك احدى الخطايا التى لا تغتفر لنظام عبد الناصر ٠ ان القضاء فى مصر وعلى مدى تاريخه كان طوق النجاة لكل من لاذ به ، وشاطىء الأمان لكل من استجار به ، وحصن العدالة لكل من التجأ اليه ٠ لذا كان على نظام يدعى الشعبية ان يحمى هذا القضاء وأن يهيىء لـه أسباب النجاح ، لا أن يعمل فيه ارهابا وتشريدا ، اما وقد فعل ، فلم يكن أمامنا الا أن نتناوله بصراحة ولو بلغت حد القسوة ٠

واخيرا ، لعلنا ، بعد كل ما فصلناه ، نتذكر جميعا ودائما ، ان غياب الحرية والديموقراطية عن مصر ، ليس وراءه الا المآسى والآلام والدموع ٠



انتهى الجزء الثانى من الكتاب ويليه

الجزء الثالث ان شاء اللـه

فهــــرس

صفحة

الباب الثانى

موقف مجلس الدولة المصرى من الحقوق والحريات العامة

صفحة

رقم الايداع ٧٢٢٢ لسنة ١٩٩٢

مطـابع سـجل العـرب

